



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**LA OMISION LEGISLATIVA COMO SUPUESTO DE HECHO EN LA
VIOLACION DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACION.
CASO: LEY ORGANICA DE HACIENDA PUBLICA ESTADAL**

Trabajo de Grado
para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo
Línea de Investigación: Estado y Derecho Administrativo

**AUTOR: Abg. Wolfgang José Meneses Vivas
TUTOR: Abg. Esp. Mauricio Rafael Pernía Reyes**

San Cristóbal, Enero de 2017

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de tutor del Trabajo de Grado presentado por Wolfgang José Meneses Vivas, para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo cuyo título es “La omisión legislativa como supuesto de hecho en la violación del Derecho a una Buena Administración. Caso: Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal”, aprobado por el Consejo General de Postgrado, en su reunión de fecha 12 de diciembre de 2014, según acta N° 122.

Considero que este trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación correspondiente.

Abg. Esp. Mauricio Rafael Pernía Reyes

C.I. V.-13.748.954

DEDICATORIA

A ti Dios, Todopoderoso, por guiar mis pasos por la senda del bien y por concederme los tesoros más preciados de mi vida: salud y unión familiar.

*“Para acabar las cosas, hay que empezar a hacerlas”
San Josemaría Escrivá de Balaguer*

ÍNDICE GENERAL

Páginas preliminares	PP
Introducción	7
CAPÍTULOS.....	12
I ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	12
Definición	13
Consagración Constitucional	23
Interés General	28
Organización	36
La Administración Pública como subsistema del sistema político...	47
II FEDERALISMO	51
Definición	51
Origen	53
El federalismo en la Constitución de 1999	71
La descentralización	72
III LA HACIENDA PÚBLICA ESTADAL	89
Federalismo fiscal	89
Distribución de competencias y gasto entre los niveles subnacionales	96
Financiación de la forma de Estado Federal	98
Ley de Hacienda Pública Estatal	106
IV OMISION LEGISLATIVA	112
Consideraciones Generales	112
Declaratoria de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa	124
V DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN	136
Definición	137
Naturaleza jurídica	139
Ubicación en el ordenamiento jurídico	143
CONCLUSIONES	157
REFERENCIAS	161

LISTA DE GRÁFICOS

	PP
Gráfico 1. Modelo del sistema político de respuesta dinámica	49
Gráfico 2. Modelos de Financiación	101
Gráfico 3. Asignación tributaria por niveles de gobierno	102

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**La omisión legislativa como supuesto de hecho en la violación del
Derecho a una Buena Administración.
Caso: Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal**

Autor: Meneses, Wolfgang
Tutor: Pernía, Mauricio
Año: 2017

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito determinar si la omisión legislativa en la que ha incurrido la Asamblea Nacional de Venezuela, al no dictar la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, lesiona el Derecho a una Buena Administración de los habitantes de los estados federados. Esta investigación se centra, desde una visión sistémica, en desarrollar conceptos como la Administración Pública, Federalismo y las fuentes de financiamientos de los estados federados, así como también se aproxima a la omisión legislativa como forma de funcionamiento anormal de uno de los poderes públicos. Finalmente, intenta determinar si en el ordenamiento jurídico patrio se consagra el Derecho a una Buena Administración como herramienta para el control ciudadano frente al poder del Estado. Manteniendo un enfoque cualitativo, el presente trabajo ha sido concebido como una investigación descriptiva que pretende desmenuzar y describir de manera detallada un complejo proceso institucional que afecta la capacidad financiera de los estados, y por ende, la demanda de satisfacción de las necesidades básicas comunes de todos los ciudadanos.

Descriptores: Administración Pública, Federalismo, Buena Administración, Hacienda Pública, Omisión Legislativa.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el cumplimiento del Derecho a una Buena Administración al que apelan los ciudadanos para garantizar la correcta implementación de ese poder para la organización de la vida en colectivo, que los mismos hacen entrega a una entidad política superior, tal como se pacta en el acuerdo social por excelencia de las sociedades contemporáneas como lo es la Constitución.

Ese derecho que tienen los ciudadanos a ser regidos bajo una serie de principios que garanticen, efectivamente, la recta ordenación de las relaciones sociales y la resolución de las necesidades básicas, será el resultado de un equilibrio entre la inversión de recursos materiales e intelectuales por parte de la Administración Pública y la capacidad que tenga esta de transformarlos en soluciones pertinentes que permitan cubrir las demandas de la población, mediante la concepción de la Administración Pública como un subsistema del sistema político venezolano.

Desde esta visión sistémica¹, se hace menester evaluar el impacto, que pudiera tener o no, la falla en uno de los elementos transformadores del subsistema como lo es la capacidad financiera de la Administración Pública, punto medio éste entre las demandas del colectivo (*inputs*) y la solución a sus problemas (*outputs*). En tal sentido, se ha puntualizado de modo más específico en la presunta poca capacidad financiera de los estados federados, como consecuencia directa de su incapacidad de obtener nuevos ingresos generados por la recaudación de tributos.

¹ EASTON, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires. Amorrortu Ediciones. pp.88 y ss.

En efecto, los estados tienen distintas formas para obtener recursos financieros y ello principalmente está previsto en las normas constitucionales y en aquellas otras de rango inferior que la propia Ley Suprema señale como necesarias para ordenar este elemento de la función administrativa.

Ahora bien, la referida presunta incapacidad financiera puede deberse, entre otros, a la omisión legislativa en la que ha incurrido desde hace ya más de dieciséis años la Asamblea Nacional para sancionar una Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, tal como lo demanda la propia Constitución Nacional en sus disposiciones transitorias.

Es así, que la necesidad que tiene una Administración Pública regional de recursos financieros para resolver las demandas de la sociedad y así garantizar el Derecho a una Buena Administración no podrá ser solventada debido al problema generado por la contumacia del legislador antes mencionada, constituyéndose esta presumiblemente, en un supuesto de hecho para la violación del derecho aludido.

En este sentido, esta investigación se propone determinar, a la luz de la legislación, de la jurisprudencia y la doctrina, si está consagrado en el ordenamiento jurídico venezolano el Derecho a una Buena Administración, vinculante particularmente para las personas jurídicas de carácter territorial y, además, si ello se vulnera al carecer de una legislación que regule la hacienda pública de los Estados federados, en franco incumplimiento de las disposiciones del constituyente venezolano de 1999.

El resultado del presente documento viene a reforzar el trabajo adelantado por juristas y actores sociales para hacer cumplir el mandato constitucional de dotar a los niveles territoriales intermedios de una mayor y mejor participación en la distribución de las finanzas públicas, con el ánimo de profundizar la descentralización y acercar las posibles soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad venezolana.

Ahora bien, éste trabajo se enmarca en el derecho administrativo venezolano, por cuanto ahonda acerca de la suma de los principios que rigen a la Administración Pública nacional y que se encuentran plasmados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Es por ello, que el principal objetivo se enfoca en resolver la siguiente cuestión: ¿acaso la omisión legislativa en la que incurre la Asamblea Nacional al no dictar la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal se constituye en supuesto de hecho en la violación del Derecho a una Buena Administración?.

En tal sentido, es menester transitar un camino de precisiones conceptuales antes de poder afirmar o negar la hipótesis central del presente trabajo, siendo por ello que se puntualiza en relación a los siguientes objetivos específicos:

En el primer capítulo, se intenta conceptualizar a la Administración Pública, explorando las distintas definiciones del término tanto común, etimológica o jurídica, informando su fundamento constitucional, reconociendo las implicaciones del interés general, examinando su organización horizontal (ramas del Poder Público) como verticalmente (niveles territoriales), según el modelo constitucional venezolano, sin detenernos en su financiamiento por cuanto se discute en capítulo separado, y concluyendo en el análisis de la Administración como sistema.

En el capítulo segundo, se pretende analizar el Federalismo haciendo una revisión histórica de su origen y centrándonos en el fenómeno de la descentralización en la última década del siglo XX y, aunque ralentizado en los últimos tres lustros debido a la visión política y administrativa del gobierno

nacional², se encuentra claramente señalado en la Constitución. Al respecto se consideran las dimensiones de la descentralización.

Asimismo se destacan en el capítulo tercero las distintas teorías del federalismo fiscal, la distribución de competencias y gastos por niveles de gobierno, así como las fuentes de ingresos que tienen los niveles territoriales intermedios para cubrir los gastos causados por la persecución de sus cometidos, haciendo especial énfasis en el mandato constitucional para dictar una Ley Orgánica que desarrolle la Hacienda Pública Estatal, como mecanismo de profundización del modelo descentralizado de nuestra federación y carburante fundamental de la Administración Pública como subsistema.

En cuarto punto, se aborda en detalle la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa como mecanismo de protección a la Constitución, desarrollando sus definiciones, haciendo un contraste entre las posiciones a favor o en contra con respecto a su eficacia, catalogando sus supuestos de procedencia y estableciendo los efectos, alcances y medios de ejecución de sus sentencias.

Como quinta tarea se hace necesario definir el Derecho a una Buena Administración, producto transformado por el subsistema, detallando su naturaleza jurídica al precisar si se trata de un derecho per sé, una garantía o un principio que ha de ser observado por la legislación. Es también menester considerar los elementos que constituyen éste denominado derecho, realizando asimismo un arqueo al ordenamiento jurídico patrio con el propósito de ubicarlo y contrastarlo con la legislación extranjera.

² Hecho demostrado con la posición asumida por el ex Presidente de la República Hugo Chávez con respecto al fenómeno de la Descentralización quien señaló que "...Descentralizar es quitar el centro, ¡No, no se le puede quitar el centro a nada ni que quieras hacerlo!...". Tomado de www.vtv.gob.ve/articulos/2014/07/27/comandante-chavez-en-alo-presidente-ndeg-315-no-es-descentralizar-es-buscar-un-equilibrio-hacia-el-mundo-pluricentrico-3952.html

En suma, éste trabajo intenta conocer si la omisión legislativa relativa a la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal produce efectos negativos en la capacidad de los estados para cumplir eficientemente con la Buena Administración, entendida como derecho.

Finalmente, se anuncia que el presente trabajo se enmarca en el tipo de investigación descriptiva, pues la investigación que se ha llevado adelante pretende hacer un análisis de la naturaleza de la Administración Pública, desde una visión sistémica y como figura subjetiva representativa de la voluntad del Estado, el Federalismo, sus fuentes de financiamiento, del estudio de la omisión legislativa como reflejo del funcionamiento anormal de una de las ramas de la Administración Pública y finalmente del Derecho a una Buena Administración y el modo que ha sido desarrollado por la doctrina, así como su positivación en la legislación patria y comparada

Por último, tenemos que se trata de un trabajo concebido bajo el enfoque cualitativo, ya que con el mismo, en palabras de Hernández, se trata de una recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación.³

³ HERNÁNDEZ, R. *et al.* (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F. Editorial McGraw Hill.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ordenación de la cosa pública se dirige a la satisfacción de los intereses generales, de ahí que deba desarrollarse mediante elementos orgánicos y materiales que instrumentalicen alcanzar los fines del Estado. La Administración Pública es pues, uno de esos elementos y constituye una actividad que, al ser regulada por el Derecho Administrativo, es un derecho estatal y tendrá las características que cada Estado posea.

Por ello, la doctrina ha señalado la dificultad de su estudio. Así Brewer Carías indica que: "...no resulta fácil intentar el estudio sistemático de los Fundamentos de la Administración Pública, cuando esta, particularmente en los actuales momentos, está sometida, casi permanentemente, a tremendas críticas."⁴

Ahora bien, aproximarse al estudio de la Administración Pública permite diversos enfoques y de allí que existan numerosas definiciones de esta actividad estatal, así como de las propuestas sobre su objeto y fines, incluso su consideración como un subsistema del sistema político, según como cierto sector de la doctrina la ha interpretado⁵. En el siguiente aparatado se expondrán diversas definiciones al respecto.

⁴BREWER CARÍAS, A. (1980). *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana, p.25.

⁵EASTON, D. (1992). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.

I. Definición

1. Común

Para Araujo-Juárez⁶ se hace menester resolver primeramente el concepto ordinario de la palabra administración. Es así que encontramos en el Diccionario de la Real Academia Española⁷ como primera acepción la referida a la acción y efecto de administrar; asimismo hace referencia a la construcción conjunta Administración Pública al señalar que esta infiere la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial.

Esta referencia que hace el DRAE, orientada a señalar que la misma se confunde con el poder ejecutivo, excluyendo a los demás poderes o ramas del Poder Público. Esta situación no es reciente, como nos señala el maestro García de Enterría:

“...a partir de la Revolución francesa, momento en el que nace el derecho administrativo, y durante la primera mitad del siglo pasado [haciendo alusión al siglo XIX], la Administración Pública se identifica con el poder ejecutivo, en el marco constitucional del principio de división de poderes.”⁸

Así mismo, Brewer Carías denomina a la actividad de la administración como un fenómeno humano necesario para la utilización de recursos y medios para la consecución de determinados fines.⁹ Y es que se hace tan cotidiano éste fenómeno o actividad que el autor hace alusión al caso (tomado de la obra de Daniel Defoe) del naufrago Robinson Crusoe

⁶ ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Caracas. Ediciones Paredes, p.6.

⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2012). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Tercera Edición. Madrid.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá. Editorial Temis, p.3.

⁹ BREWER CARÍAS, A. (1980). *op.cit.*

quien debió manejar los limitados recursos y medios que le acompañaron en función de un fin determinado, y supremo en esa circunstancia, como lo es la supervivencia.¹⁰

2. Etimológica

Para hacer la revisión de la etimología del concepto Administración Pública, es necesario segregar los términos para su consideración autónoma. En primera instancia tenemos el vocablo “administración” que viene del latín *ad ministrare*, siendo que *ad* significa a ó para y *ministrare*, que traduce servir, realizar un oficio ejercitar una función, siendo así que administrar se conjuga en un sustantivo que implica “servir a”.

Brewer Carías¹¹ y Araujo-Juárez¹² coinciden al indicar que existe otra explicación etimológica también devenida del latín y es la expresión compuesta *ad manus trahere* que traduciría traer en la manos para, o lo que es lo mismo, implica la idea de gestión o manejo.

Por último, se puede señalar que la descripción etimológica del calificativo “Público” alude a aquello que es común a todo el pueblo. Por tanto, la Administración Pública sería el servicio dirigido a la gestión o manejo de los intereses de la sociedad, aunque éste concepto, a juicio de Araujo-Juárez “...no nos dice mucho de quien es el sujeto de una ciencia como lo es la Administración Pública. Por eso tenemos que acudir a una acepción de connotaciones más jurídicas...”¹³

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ BREWER CARÍAS, A. (1980). *op.cit.*

¹² ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *op.cit.*

¹³ *Ibidem*. p.13

3. Jurídica

Respecto del carácter jurídico de la institución, Rondón de Sansó¹⁴ refiere a la obra del profesor Eloy Lares Martínez, considerando que esta ha sido la de mayor presencia y divulgación doctrinaria en Venezuela.

En efecto, Lares Martínez¹⁵ señala que la producción doctrinal venezolana ha sido influenciada de manera transversal por diversas fuentes extranjeras tales como la doctrina alemana de Otto Mayer, la escuela vienesa con Kelsen y Merkl, las escuelas francesas de Burdeos y de Tolosa y la doctrina italiana.

Para la doctrina alemana representada en Otto Mayer se comenzó hablando, a finales del siglo XIX, del término “*gobierno*” con el cual se hacía referencia indistinta a total la actividad del Estado, sin distingo alguno entre sus ramas. Con la evolución del Estado se señala que la primera en marcar distancia fue la función judicial, generándose así una distinción entre la actividad jurisdiccional y las tareas de gobierno. Una vez asumido el concepto de la representación popular se identificó distintamente al titular de las tareas de legislación.

Es así, que para Mayer el concepto de administración es negativo, por cuanto la misma implica toda aquella actividad del “*gobierno*” que no sea legislar ni dictar justicia, es decir, su naturaleza es de carácter residual.

Para la escuela vienesa de Hans Kelsen y Adolf Merkl, la administración está constituida “...por las funciones de un complejo orgánico regido por relaciones de dependencia que se revelan en el derecho a dar

¹⁴ RONDÓN DE SANSÓ, H. (2011). *El concepto del Derecho Administrativo en Venezuela y las administraciones públicas*. En HERNÁNDEZ, J.et. *al.100 AÑOS DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1909 – 2009*. Tomo I. Caracas. FUNEDA.

¹⁵ LARES MARTÍNEZ, E. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. X Edición. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV.

instrucciones que posee el órgano superior y en el deber de obedecerlas que recae sobre el órgano inferior”.¹⁶

La anterior afirmación es resultado del gradualismo jurídico que defiende la escuela vienesa, ya que para ella toda función estatal es creadora del Derecho. La generación de normas jurídicas está regulada por otra de mayor jerarquía, así como que de las primeras pueden surgir otras subordinadas, produciendo un ciclo de formación gradual sobrevenido lo que implica que las normas son creadas por acto de ejecución de otras superiores. Todo esto lo vemos representado en la llamada Teoría de la formación del Derecho por grados, producto de su concepción del orden jerárquico normativo, que respaldara los postulados de la teoría pura del derecho.

La Escuela de Burdeos, representada por Duguit, Bonnard y Jéze, señala que la Administración Pública se refleja en los servicios públicos¹⁷. Para Duguit el Estado es una cooperación de servicios públicos y toda la actividad ejercida por los gobernantes está dirigida a la organización y prestación ininterrumpida de los servicios públicos. Para Jéze la prestación de los servicios públicos es el principal cometido de la Administración. En esta dirección apunta Roger Bonnard para quien la función administrativa no es más sino el cumplimiento de situaciones generales, creación de situaciones individuales y efectos materiales por medio de actos condicionantes, subjetivos y materiales, todo en el marco del funcionamiento de los servicios públicos.¹⁸

Por otra parte, para la escuela francesa de Tolosa, de la cual es Maurice Hauriou su principal expositor, la Administración Pública es el encuentro de dos conceptos fundamentales, el poder público y el servicio

¹⁶ RONDÓN DE SANSÓ, H. *op.cit.* p.337

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

público. En su opinión, el servicio público constituye el fin de la Administración Pública, afirmando entonces que el poder público es el medio para su realización.¹⁹

La doctrina italiana, continúa Lares Martínez, encuentra su expresión, entre otros, en dos autores de renombre, Zanobini y Giannini. Para ambas tendencias la Administración Pública es aquella identificada con la función ejecutiva, pero difieren en que para Zanobini es el cuidado concreto de los intereses público una tarea exclusiva del gobierno (entendido como ejecutivo), mientras que para Giannini esta tarea es responsabilidad de todos los poderes del Estado, siendo entonces que para el primero la Administración Pública es la actividad que el Estado desarrolla para alcanzar la atención de los intereses públicos y para el segundo se trata del desarrollo del conjunto de sus tareas generales.

Culmina Lares Martínez planteando su concepto de Administración Pública al referir que "...es la actividad realizada por la rama ejecutiva del poder público, es decir, por el conjunto de órganos estatales regidos por relaciones de dependencia, a los cuales les corresponde ordinariamente la misión de ejecutar las leyes."²⁰

A toda esta producción foránea se incluye lo señalado por García de Enterría y Fernández, para quienes la Administración Pública no se trata de la suma de actividades u órganos, sino del hecho que "...Para el derecho administrativo la Administración Pública es una persona jurídica." Para los autores españoles, sólo es posible el establecimiento de relaciones jurídico-administrativas por cuanto la Administración Pública es entendida como un

¹⁹*Ibidem.*

²⁰*Ibidem.* p.338

sujeto de derecho con capacidad para emanar declaraciones de voluntad, poseer patrimonio, ser responsable y justiciable.²¹

Esta visión de García de Enterría y Fernández agota entonces el alcance del concepto de Administración Pública en los órganos de la administración centralizada o aquellos que su nivel de autonomía constitucional les otorga la capacidad de emanar actos administrativos. Contrariamente, Brewer Carías señala que la personalidad jurídica del Estado no reposa en la Administración Pública sino en organismos políticos territoriales que conforman a la República.²²

García de Enterría y Fernández destacan que esta posición difiere de la tesis del reconocimiento del Estado como persona jurídica, planteada a mediados del siglo XIX por la escuela alemana del derecho público (Albrecht, Gerber, Laband, Jellinek), quienes afirmaron que el Estado es una persona jurídica con lo cual, a juicio de los autores alemanes, se puede justificar la gran construcción de su comportamiento ante el Derecho.²³

La diferencia entre la tesis sostenida por la escuela alemana del derecho público y la presentada por García de Enterría y Fernández radica, a juicio de los últimos, en que:

“La personalidad del Estado en su conjunto es solo admisible en el seno de la comunidad de Estados (el Estado en cuanto sujeto del derecho internacional en su relación con otros Estados). Desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino solo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública.”²⁴

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. *op.cit.*p.6

²² BREWER CARIAS, A. (2014). *Sobre la influencia de García de Enterría en Venezuela, la noción de acto administrativo y el abuso jurisprudencial en la cita de su obra*. En BREWER CARIAS, A. y PAREJO, L. et. al. (2014). *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Bogotá. Editorial Temis.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. *op.cit.*

²⁴ *Ibidem.*p.6

Por su parte, Garrido Falla sostiene la tesis del derecho revolucionario francés al indicar que la Administración Pública no es otra cosa sino una zona de acción del Poder Ejecutivo.²⁵

Para concretizar entonces un concepto jurídico de la Administración Pública, auscultando las distintas posiciones doctrinales, se requiere identificar a la misma en sus dos dimensiones o, como lo señala Hernández²⁶, realidades: la Administración como órgano y la Administración como actividad.

Para Hernández esta doble acepción queda sujeta inexorablemente a similar discusión sobre la dualidad de la expresión “Poder Público”, ya que la misma puede en ocasiones referirse como sinónimo de órganos o como conjunto de funciones del Estado.²⁷

Es así, que para demostrar lo anterior se hace menester hacer mención del trabajo de Amoros y Merlinal señalar que:

“El Derecho francés tiene dos términos distintos para lo que en castellano se denomina genéricamente *poder*. Así, *pouvoir* se emplea más en sentido orgánico, para aludir al poder ejecutivo (*pouvoir exécutif*) mientras que *puissance* se emplea como sinónimo de potestad o prerrogativa. (Apud. Hernández, J. (2011).).”²⁸

Cabe destacar también la clasificación de conceptos jurídicos sobre la Administración Pública que plantea Nikken al referir que la misma debe ser vista desde los puntos de vista sustancial y formal.²⁹

²⁵ GARRIDO FALLA, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I. Madrid. Editorial Técnos.

²⁶ HERNANDEZ, J. (2011). *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*. p.60

²⁹ NIKKEN, C. (2011). *Reflexiones sobre el “concepto”, a 100 años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. En HERNÁNDEZ, J. et. al. 100 AÑOS DE

Sobre el enfoque sustancial, se señala que el término Administración Pública implica una determinada organización del Estado, así como un conjunto de fines o cometidos que pretende esa estructura u organización. Por tanto, la Administración Pública como organización es el cúmulo de figuras subjetivas (órganos/entes) que el ordenamiento jurídico determina son quienes han de ejercer la actividad administrativa.³⁰

Para Nikken, la Administración Pública referida como fin no es otra cosa sino "...el conjunto de mecanismos y actuaciones concretas e incesantes establecidos para dar satisfacción al interés general..."³¹. Con relación al interés general se profundizará más adelante en éste capítulo.

Acerca del enfoque formal del concepto de Administración Pública dado por Nikken, la autora refiere que esta consiste en la emanación de actos jurídicos (actos administrativos), como resultados del ejercicio de la función administrativa, en primera instancia, así como de la actividad administrativa.

Igualmente, Nikken toma como base la posición de León Duguit, quien afirma que la administración-función consiste en la emanación de actos "materialmente" administrativos, esto es, de actos cuya naturaleza es crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, independientemente del órgano del que emanen o del procedimiento empleado para ello.

Por último Nikken nos presenta a la Administración Pública como actividad, referida a la generación de actos jurídicos pero clasificándolos a

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1909 – 2009. Tomo I. Caracas. FUNEDA.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, p.327

través de criterios formales para distinguirlos de aquellos propios a la actividad legislativa y de los relativos a la actividad judicial.³²

Asimismo, sobre las distintas facetas que tiene implícito el concepto de Administración Pública es necesario plantear la visión de Brewer Carías quien coincide en distinguirla como órgano y como actividad. Para Brewer Carías, estos dos significados (conjunto de actividades o conjunto de órganos) deben estar siempre presentes cada vez que sea considerada la Administración Pública como fenómeno administrativo.³³

La Administración Pública como conjunto orgánico, dentro del aparato del Estado, es usual que sea identificada como la suma de figuras subjetivas que representan y materializan su voluntad. Pero más detalle ocupa la caracterización de la administración como el conjunto de actividades.

Señala Brewer Carías que la actividad del fenómeno administrativo público o privado se pone de manifiesto en cada ocasión que sea necesario aplicar ciertos recursos o medios para la obtención de determinados fines y resultados. Por tanto, la actividad administrativa pública y privada encuentra su diferencia en la naturaleza de los medios utilizados para obtener cada cual sus fines.

Para Brewer Carías los particulares no están en la posibilidad cierta de darle satisfacción a todas sus necesidades por propios medios, y pone el ejemplo de la justicia que no puede ser administrada por todos a su conveniencia, lo que llevaría al caos en la sociedad. Es por ello que la actividad de la Administración Pública tiene como propósito el interés general.

³² *Ibidem.*

³³ BREWER CARÍAS, A. (1980). *op.cit.*

Cuando el particular actúa lo hace con un interés individual de carácter especulativo. En ocasiones el propósito de la actividad del particular puede convenir con un interés colectivo, pero es sólo coincidencia, señala Brewer Carías, al referir el ejemplo del panadero que al producir pan no lo hace con el objetivo altruista de alimentar al colectivo sino de satisfacer un interés económico individual.³⁴ Contrario actúa el Estado quien, aunque funcione como empresario, y tenga un objetivo económico, su fin último es la satisfacción de los intereses colectivos.

Es también que la actividad administrativa pública se diferencia de la privada en cuanto a los medios se refiere, ya que para la consecución de sus cometidos el Estado no actúa, ni puede hacerlo, en un plano de igualdad frente a los particulares. Fundada razón es el hecho que el Estado debe valerse de un conjunto de prerrogativas y beneficios que le permitan vencer las oposiciones de los intereses privados en aras de alcanzar el beneficio colectivo.

Finalmente, la jurisprudencia nacional ofrece un concepto de Administración Pública, en esta ocasión, desde la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al referirnos que:

“...la Administración Pública puede ser definida como aquella organización de medios y personas, destinada al cumplimiento del interés público. En este mismo sentido, nuestro máximo Tribunal ha señalado que la noción de Administración Pública Nacional comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la acción político-administrativa del Estado, que, en el sistema de separación orgánica de poderes que la Constitución prevé, no forman parte ni del Congreso Nacional ni Poder Judicial. (CSJ-SPA. 28-11-88)

Luego, el concepto de Administración Pública se identifica primariamente con el Poder Ejecutivo, aunque no se agota en éste, ya que esta rama del Poder Público es solo una parte de la Administración Pública Nacional en la cual se encuentran a su vez

³⁴ *Ibidem.*

órganos que no pertenecen a dicho Poder, verbigracia, las administraciones contraloras (Contraloría General de la República, Contralorías Estadales) o los Institutos Autónomos (nacionales, estadales), o las empresas, sociedades y fundaciones del Estado.”³⁵

Igualmente, la Sala Constitucional del Máximo Tribunal ha establecido respecto de la comprensión del concepto de Administración Pública que:

“...la Administración Pública Nacional está integrada por: a) La Administración Central, conformada por órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional, como lo son la Presidencia de la República, la Vicepresidencia Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los Ministerios, las Oficinas Centrales de la Presidencia, la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado y el Consejo de la Defensa de la Nación; y, b) La Administración Descentralizada, la cual a su vez se subdivide en dos tipos, la Administración Descentralizada Territorialmente, conformada por los entes político – territoriales (Estados y Municipios); y la Administración Descentralizada Funcionalmente, conformada por los Institutos Autónomos; personas jurídicas de Derecho Público con forma societaria (empresas del Estado), asociaciones civiles y fundaciones pertenecientes al Estado.”³⁶

En conclusión de lo anterior, el Poder Judicial venezolano se orienta al criterio de la administración-órgano ya discutido ut supra.

II. Consagración Constitucional

Ya desde la propia fundación de la primera república, con la entrada en vigor de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela,

³⁵ Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Marzo de 2001 (Enrique Maza Pérez vs. Zona Educativa del estado Bolívar, Ministerio de Educación). Consultada en: http://historico.tsj.gob.ve/tsj_regiones/decisiones/2002/marzo/025-7-01-26064-2002-425.html

³⁶ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. 18 de Diciembre de 2001 (Jhonny García y otros vs. artículo 2, ordinal 9º de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2724-181201-00-1423.HTM>

sancionada por el Congreso General el 21 de diciembre de 1811, nuestro ordenamiento jurídico ya ha venido instituyendo la figura de la Administración Pública.

Es así, que en su Capítulo Tercero, Del Poder Ejecutivo, Sección Cuarta, Deberes del Poder Ejecutivo, nuestra primera Constitución incluye la expresión Administración Pública, al señalar en su artículo 102:

“Artículo 102: Todos los años presentará al Congreso en sus dos Cámaras, una razón circunstanciada del estado de la nación en sus rentas, gastos y recursos, indicándole las reformas que deban hacerse en los ramos de la **Administración Pública**, y todo lo demás que en general deba tomarse en consideración por las Cámaras, sin presentarle nunca proyectos de ley, formados o redactados como tales.”³⁷ (Negrillas propias)

Seguidamente en posteriores textos constitucionales³⁸ se ha identificado el uso directo de la expresión “Administración Pública”, las cuales se reproducen a continuación, señalando:

- I. Constitución del Estado de Venezuela del 24 de septiembre de 1830, en su artículo 87.
- II. Acuerdo del 6 de mayo de 1879, que declara en vigencia la Constitución de 1874 en lo que no se oponga a las Resoluciones del Congreso de Plenipotenciarios y las Leyes que regían el 12 de septiembre de 1878.
- III. Decreto del 27 de octubre de 1899, por la cual se declara en vigencia la Constitución del año 1893 y todas las Leyes Orgánicas que se venían observando en los distintos ramos de la Administración Pública. De manifiesto en su artículo 3.

³⁷ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2003). *Textos Constitucionales 1811 – 1999*. Caracas. Servicio Autónomo de Información Legislativa SAIL. p.23.

³⁸ *Ibidem*.

- IV. Constitución Nacional de los Estados Unidos de Venezuela de 1947, en su artículo 162.
- V. Constitución de la República de Venezuela de 1961, en sus artículos 16, 122, 126, 139, 160, 190, 202 y Disposición Transitoria Décima.

Es necesario destacar que la anterior catalogación es tan sólo en cuanto al uso directo del término Administración Pública, más no a otras alusiones a la misma mediante el uso de expresiones análogas.

En el caso de la Constitución de 1999, la principal alusión se encuentra positivada en el Título IV, Del Poder Público, Capítulo I, De las disposiciones fundamentales, Sección Segunda, De la Administración Pública. Aunque esta no constituye una definición directa a un concepto de Administración Pública, como señala Araujo-Juárez, alude a unos rasgos conceptuales, y más importante aún, instituye su deber ser.³⁹

Pero esto no es resultado de una situación pacífica que nació en una propuesta unánime presentada en un anteproyecto de Constitución, según señala Brewer Carías, por cuanto éste, en su condición de miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, presentó sus consideraciones en comunicación en fecha 30/09/1999 por ante las Comisiones del Poder Público Nacional y Constitucional.⁴⁰

Para Brewer Carías, la propuesta presentada, tanto por las comisiones constituyentes, como por el Presidente de la República, impulsor éste de la idea de una nueva Constitución, presentaban una imprecisión al plantear las disposiciones relativas a la Administración Pública dentro del Capítulo sobre

³⁹ ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *op.cit.*

⁴⁰ BREWER CARÍAS, A. (1999). *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*. Tomo II. Caracas. Fundación de Derecho Público.

el Poder Público Nacional, situación que de no haber sido salvada⁴¹, se tendría "...una noción exclusivamente orgánica de la Administración Pública, totalmente integrada al Poder Ejecutivo Nacional, radicalmente distinta a la plasmada en el texto constitucional..."⁴²

Considera Brewer Carías que estas deficiencias, más que un elemento premeditado, se debió a la falta de una metodología por cuanto no existió, a su juicio, un documento o anteproyecto único para la discusión de las 20 comisiones, salvo el presentado por el Presidente de la República denominado Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, por el contrario, lo que prevaleció fue una multiplicidad de anteproyectos de títulos y capítulos aislados, los cuales adolecían, en la mayoría de los casos, de falta de sistematicidad por tratarse de copias de frases o artículos de diversos instrumentos internacionales y Constituciones foráneas, tales como la de España de 1978 o la de Colombia de 1991.⁴³

Sumado a esto, la exposición de motivos de la Constitución de 1999 fue discutida y aprobada el 30 de enero de 2000, es decir, pasado un mes desde la aprobación del articulado normativo de la Constitución, mediante referéndum aprobatorio en diciembre de 1999, publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo del año 2000, ratificando así lo anterior dicho por Brewer Carías.

Dicha exposición de motivos, parte integrante ahora del cuerpo constitucional, establece con relación la Administración Pública lo siguiente:

"Por definición, la función ejercida por la Administración Pública está sujeta al servicio público o interés general, por ende debe estar al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, de privilegios o discriminaciones. En este contexto la aplicación de

⁴¹ Los Constituyentes Dr. Ricardo Combellas y Dr. Allan Brewer Carías defendieron la necesidad de ubicar dicha disposición en el capítulo correspondiente.

⁴² HERNANDEZ, J. (2011). *op.cit.* p.16.

⁴³ BREWER CARÍAS, A. (1999). *op. cit.*

este contenido implica el cambio de una cultura y de unos hábitos organizacionales que han enturbiado y obstaculizado el ejercicio de esta función del Estado, desviándola hacia la satisfacción de intereses subalternos, con lo cual se ha facilitado la corrupción y la ineficacia e ineficiencia. Es por ello que se precisan los principios que deben fundamentar a la Administración Pública, los cuales no requieren de mayor explicación: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. Principios que expresan con claridad el nuevo camino que deben seguir los funcionarios que ejerzan el Poder Público. Además de estos principios rectores se reitera el sometimiento a la ley y al derecho, es decir, el principio de la legalidad de la actividad administrativa.”⁴⁴

En definitiva, la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 141 que:

“Artículo 141: La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

Es entonces, que si bien no se cuenta con una definición del concepto de Administración Pública en la Constitución vigente, la redacción de su artículo 141 nos presenta importantes elementos sustanciales descritos por la doctrina nacional.

Para Peña Solís, la expresión Administración Pública referida en el texto constitucional está referida al sentido orgánico, posición que diverge de la sostenida por Brewer Carías para quien la norma hace referencia al sentido material, es decir, al de actividad.⁴⁵

Desde el primer enfoque, parte de la doctrina orienta sus esfuerzos en caracterizar los elementos intrínsecos al referir que el artículo 141 representa

⁴⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24/03/2000

⁴⁵ BREWER CARÍAS, A. (1999). *op. cit.*

per sé, y al unísono, un Poder Jurídico por cuanto está concebido con potestades y prerrogativas exorbitantes para hacer cumplir los cometidos del Estado, un Poder Estructural en tanto consiste en una compleja estructura orgánica que hace posible la búsqueda de los fines del Estado, no solo desde la rama ejecutiva sino desde todas las esferas del Poder Público; un Poder Vicarial establecido de manera expresa al señalar que "...está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas...", y Poder Subordinado por cuanto su funcionamiento está sometido al imperio de la ley y el derecho.⁴⁶

Desde el enfoque sostenido por otra parte de los autores venezolanos, la norma *in comento* presenta tres caracteres fundamentales a saber: Su carácter vicarial, la sujeción a principios superiores y la subordinación a la ley y al derecho. El primero y el último identificados con el enfoque anterior, pero diferenciados en el valor que se le imprime al fundar la actuación de la Administración Pública en la suma perfecta de principios superiores que orientarán, en todo momento, su desempeño en el derrotero de la consecución del interés general.⁴⁷

III. Interés General

Para iniciar se destaca que la fórmula utilizada por el constituyente venezolano de 1999 fue la de referirse al interés público, como fin último de la actividad de la Administración Pública, salvo una exclusiva alusión realizada en la posterior discusión y aprobación de la exposición de motivos de la Constitución de 1999.

Esta referencia quedó planteada como principio cardinal de la actividad del Estado de esta manera:

⁴⁶ ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *op.cit.* pp. 18 y ss.

⁴⁷ HERNANDEZ, J. (2011). *op.cit.*

“Por definición, la función ejercida por la Administración Pública está sujeta al servicio público o interés general...” (Subrayado propio)⁴⁸

Ahora bien, a continuación se expondrán y comentarán las consideraciones de la doctrina con relación al concepto de interés general y su diferencia con la expresión interés público, como piedra angular de las actuaciones de la Administración Pública, y como garantía de los derechos fundamentales del ciudadano.

En primera instancia se debe considerar el estudio que al respecto presentó el Consejo de Estado de la República Francesa, como suprema instancia en función jurisdiccional administrativa de esa nación, el 30 de noviembre de 1998 dedicado a un detallado y concreto análisis al concepto del interés general, iniciando con la premisa “*L’intérêt général a été regardé à bon droit comme la pierre angulaire de l’action publique...*”⁴⁹.

En Francia no ha sido sino a partir del siglo XVIII que el concepto del interés general ha venido desplazando la concepción del bien común, devenido de una connotación religiosa que lo consideraba el fin último de la sociedad. Este choque entre ambos conceptos lleva a segregarlos en sendas variantes, la primera de ellas, relativa al bien común, denominada utilitarista, y la otra, la del interés general, llamada voluntarista.

Esta visión utilitarista, según el Consejo de Estado francés, concibe al bien común como la conjunción de intereses particulares, deducidos espontáneamente por agentes económicos. Cabe decir que esta visión tiene la impronta del liberalismo que resta capacidad al arbitraje de la autoridad y que demuestra desconfianza hacia el Estado.

⁴⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *op. cit.*

⁴⁹ REPUBLICA FRANCESA. *LE CONSEIL D’ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE*. (1998). *Réflexions sur l’intérêt général – Rapport public 1999*. Fecha de la consulta: 1 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.consiel-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>

Desde el enfoque de la visión voluntarista, el interés general es la expresión de la voluntad general que impone al Estado la tarea de procurar fines que requieren todas las personas, más allá de sus propios intereses. Para la visión voluntarista, un poco tomado del contrato social, los ciudadanos han convenido someterse a la voluntad del Estado quien es el llamado a procurar lo mejor para todos.

Al mismo tiempo, el Consejo de Estado francés señala que la visión voluntarista se encuentra impugnada por distintos críticos como lo es el caso de los marxistas, para quienes el interés general no es más sino el interés de las clases sociales que rigen al Estado. Asimismo, para el liberalismo contemporáneo no deja de ser grave para el interés de la sociedad y los intereses distintos de sus miembros, plantear la determinación de lo mejor para todos en manos del Estado.

Y es que estas críticas, según el Consejo de Estado francés, consiguen mayor resonancia en momentos en el que la democracia presenta una disminución de los individuos en sus propios intereses y, a su vez, una apatía en la defensa de los ideales colectivos, como consecuencia del cuestionamiento de la actuación y capacidades del Estado para mantener un legítimo interés general.⁵⁰

Este debilitamiento de la legitimidad se ve influenciado en mayor grado en el área de la economía. El análisis económico ha devenido, a juicio del Consejo de Estado, en teorías que consideran a la utilidad colectiva como el producto de las utilidades del interés general aunado a los intereses especiales, lo que ha llevado al liberalismo contemporáneo a presentar una reformulación de la visión utilitarista donde el interés general puede ser resultado de otorgar la libertad a todos para desarrollar sus fuerzas creativas.

⁵⁰*Ibidem.*

Esta posición ha sido reforzada por la apertura de los mercados y la libre competencia como consecuencia de la integración de Europa.

La posición adoptada por el Consejo de Estado francés resulta en afirmar que el interés general no es un tema exclusivo del Estado, sino por el contrario, posee una gran carga ciudadana. La búsqueda del interés general implica desprenderse de los intereses propios, aunque a menudo resulta difícil para el individuo reconocer, y aceptar, los objetivos comunes, siendo estos la base del interés general. Esto llevaría a afirmar que la sociedad no está inmune a la crisis de valores comunes de la que se asegura adolece el Estado.⁵¹

El documento francés señala que la democracia se funda sobre los mismos individuos y su capacidad de hacerse cargo de sus ciudadanos, así como el hecho que Estado no legisla para hacerle frente al individualismo, aunque aclara que no es por la fuerza como los sujetos titulares de derechos deben comportarse como ciudadanos, por cuanto en la medida que sean libres y responsables, deberán participar en la definición de los medios para alcanzar los fines del interés general.⁵²

Ahora bien, esta concepción del interés general, filosófica por demás, necesita de mecanismos facticos que permitan al Estado perfeccionarla y, más importante aún, establecer aquellos que permitan a los ciudadanos controlar que el Estado, en nombre de éste, exorbite sus potestades.

El primer mecanismo, relativo a la formulación, indica que el Estado está en el deber de establecer procedimientos eminentemente democráticos para que todos los ciudadanos, en cualquier momento puedan elegir o validar los fines que serán considerados de interés comunes que demarcarán la voluntad general. En esta instancia, el legislativo deberá dictar normas

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

impersonales y generales que representen la voluntad común, y el gobierno (poder ejecutivo) se limitará a cuidar su diaria ejecución en función de situaciones particulares.

El segundo mecanismo es relativo al control de la actividad de la administración por parte del juez. Señala el *Conseil d'État* que la calidad de los procedimientos utilizados para la elaboración no es simple aval del respeto de los fines del interés general, por tanto corresponde al juez garantizar que el poder se procure el buen camino de su implementación. El diario desempeño de la Administración Pública demuestra la contraposición de los intereses variados, lo que puede llevar al Estado a constituirse en simple árbitro de los intereses individuales. En esta situación, el juez está compelido a defender la concepción del interés general por encima de los intereses, de cualquier naturaleza, que cada parte reclame.⁵³

Finalmente, indica sobre éste particular que el control jurisdiccional se ha perfeccionado, lo que lleva a garantizar la conciliación rigurosa entre los derechos de los ciudadanos y los requisitos del interés general, a los fines de evitar que el Estado apele de manera exacerbada a éste como justificación.⁵⁴

Señala Rodríguez-Arana que el interés general tiene una proyección concreta ya que puede o no estar previsto en la Ley. (*Apud.* Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2014).).⁵⁵

Ejemplifica Rodríguez-Arana lo anterior al señalar el caso del rescate de una concesión administrativa por razones de interés público o la resolución unilateral, por parte de la Administración Pública, de un contrato público cuando así lo requiera el interés general. Estaríamos entonces frente situaciones plenamente enmarcadas en la Ley. Pudiera hablarse de la

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). *Derecho administrativo y Administración Pública en tiempos de crisis*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

proyección del interés general, sin expresa previsión legal, admitir que el juez administrativo puede controlar una determinada actuación de la administración basado en los principios generales del Derecho Administrativo.⁵⁶

Y es que esta tarea que tiene el juez administrativo revela que una identidad lógica con la salvaguarda de los derechos fundamentales y la dignidad humana ya que, a juicio de Rodríguez-Arana, “...el principal y primordial interés general de cualquier Estado que se defina como social y democrático de Derecho es la garantía, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona...”, y por tanto, del reconocido Derecho a una Buena Administración.⁵⁷

En conclusión, se puede conceptualizar al interés general citando al Profesor Rodríguez-Arana quien facilita un constructo al referir que:

“El interés general, desde una aproximación democrática, es el interés de las personas como miembros de la sociedad en que el funcionamiento de la Administración Pública repercute en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos fortaleciendo los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho. Entonces el titular del interés general, quien puede instar jurídicamente su protección, es la ciudadanía, el pueblo y por eso cada vez cobra más sentido la existencia de acciones populares, generales, para que cada ciudadano, si estima que el funcionamiento de la Administración no se orienta al bienestar integral de los habitantes, pueda acudir a los Tribunales demandando la protección de un interés general concreto que ha sido violado.”⁵⁸

La jurisprudencia patria ha considerado al respecto del concepto de interés general lo siguiente:

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.* p.14.

⁵⁸ *Ibidem.* p.20.

“...Así pues, aunque el concepto de “interés general o colectivo” es indeterminado, es preciso indicar la opinión de un especialista y gran estudioso del Derecho Administrativo español, Eduardo García de Enterría que en su obra “Democracia, Jueces y Control de la Administración” plantea en relación al interés público lo siguiente:

“En modo alguno podrían interpretarse, precisamente, como expresiones que habiliten a los titulares de los poderes público para acordar lo que a su buen querer o su imaginación puedan sugerirles, como habilitantes de una verdadera discrecionalidad, en sentido técnico, según la cual cualquier decisión, cualquier opción entre alternativas sería legítima. Más bien la intención del constituyente, según parece evidente a la primera lectura, viene a ser precisamente la contraria: indicar que no es el criterio libre, personal y omnímodo del titular del poder de que se trate el que decide por sí solo, sino que esa decisión debe adoptarse para servir precisamente al interés general, común o público. Lo público, lo general, lo común es un concepto ampliamente indeterminado, por su puesto, de muy amplio espectro, sobre cuya extensión concreta caben incluso polémicas políticas e interpretativas, pero que pueden funcionar y funciona (y ésta es toda la intención de su utilización) para excluir ciertas actuaciones y para incluir otras, como canon delimitador, pero que se hace bastante preciso...”

En tal sentido se expresa que el “Interés General, Colectivo, Común o Público” es un concepto considerablemente indeterminado que aún la jurisprudencia, la doctrina y la legislación, no han logrado definirla o establecer una aproximación conceptual, siendo enteramente pertinente distinguir que al ser el Presidente de la República, un Órgano Superior de Dirección de la Administración Pública Central Nacional, que representa a la Persona Jurídica Pública Mayor, es decir la República Bolivariana de Venezuela, y que al gozar éste de las potestades y privilegios que le confiere la Constitución Nacional y las Leyes tiene la competencia de buscar la satisfacción de ése interés general, de salvaguardar (sic) los intereses de la República, de establecer por medio de sus actuaciones ya sean éstas positivas (dar, conferir, hacer, permitir) o negativas (no hacer, no dar, no permitir) que estime como necesarias, pertinentes o idóneas para servir a todos los ciudadanos del territorio nacional...”⁵⁹

⁵⁹ Juzgado Superior Agrario de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia con competencia en el Estado Falcón. 26 de septiembre de 2001. (Ganadería Santa Gertrudis C.A. vs. Instituto Nacional de Tierras) Consultada en: <http://falcon.tsj.gob.ve/DECISIONES/2011/SEPTIEMBRE/531-26-860-523.HTML>

Asimismo, con respecto al uso de la expresión “interés público” se señala lo siguiente:

“...Sobre el punto en estudio, desarrolla el autor (GORDILLO. Ob. citada. Pág. VI-30) lo siguiente: "El interés público o bien común no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes, actuales y/o futuros y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redundando en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad. Por supuesto, hablamos de una mayoría de individuos, no de la totalidad de los miembros de la sociedad; debe tratarse de intereses coincidentes lato sensu, esto es, homogéneos. Sólo hay interés público cuando en una mayoría de individuos, cada uno puede encontrar su interés individual: el “interés público” en cada individuo no puede encontrar e identificar su porción completa de interés individual es una falacia. Hay interés público en los servicios de transporte, agua, correo, teléfonos, electricidad, porque cada individuo de una mayoría de habitantes tiene un interés personal y directo en viajar, comunicarse por escrito y por teléfono y tener energía eléctrica. Ese interés público consiste en que cada individuo sea bien atendido en la prestación del servicio. Hay servicios que no se traducen en prestaciones individuales a personas determinadas, pero cuando un servicio se efectiviza en prestaciones individuales el usuario es el objeto principal del servicio y es a él a quien el régimen jurídico debe proteger...”. (Subrayado propio)⁶⁰

Ambas sentencias refieren entonces a dos elementos destacados: el primero de ellos referido a que es el Presidente de la República quien tiene la primacía, no solo en la definición de las políticas que orienten al interés general, sino también es él quien establece que objetivos y metas representan per sé a dicho interés.

El segundo elemento considera que el interés general no representa un constructo que intenta establecer un interés único para

⁶⁰ Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. 16 de marzo de 2005. (Aeropostal Alas de Venezuela C.A. vs. Inspectoría del Trabajo del estado Zulia, Ministerio del Trabajo) Consultada en: <http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2005/MARZO/1477-16-AP42-N-2004-000863-2005-97.HTML>

todos los ciudadanos sino que por el contrario representa la suma de intereses particulares.

IV. Organización

1. Del Poder Público

El Título IV de la Constitución de 1999, establece las disposiciones fundamentales que regulan al Poder Público, entre ellas las relativas a su organización. Es así que el artículo 136 dicta:

“Artículo 136: El Poder Público se distribuye en el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas de Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.”⁶¹

Asimismo, la posterior exposición de motivos establece al respecto lo siguiente:

“...En las Disposiciones Generales, en primer lugar se consagra la conocida distribución vertical del Poder Público: Poder Municipal, Estadal y Nacional; colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa.

En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional se incorporan, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano.

La razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros del respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan

⁶¹ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *op. cit.*

delicados como el de los procesos electorales; así como el de la función contralora y la defensa de los derechos humanos...”⁶²

La distribución y división del Poder Público, a efectos gráficos, es conocida como su organización vertical y horizontal.

A. Vertical:

Como derivación del proceso de colonización y conquista del país, resultan dos elementos determinantes para diluir el Poder Público en varios niveles.

El primero de ellos viene dado por la influencia del momento histórico que le imprimió la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 que acogió al federalismo como forma de Estado, como resultado de un elemento estrictamente pragmático, ya que esta fórmula permitía a Estados Independientes pudiesen conjugarse en con un Poder Central con la capacidad suficiente para sustentarse a sí mismo.

Como segundo elemento, la estructura organizativa vertical es consecuencia de la concepción imperialista, ya que la impronta de la organización militar romana se plasmó en los procesos de colonización de adelantaron en tierra americanas los países del sur de Europa.

En el siguiente Capítulo del presente trabajo se profundizará acerca del federalismo y sus antecedentes históricos.

La Constitución de 1858 fue la primera en declarar de manera expresa la distribución vertical del Poder Público, al señalar en su artículo 9 que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal.”, configuración que se mantuvo hasta la Constitución de 1901 donde el Poder Municipal desaparece

⁶²*Idem.* (2000). *op.cit.*

para dar paso al “Poder de los Estados, según señala el constituyente Brewer Carías.⁶³

Seguidamente con la entrada en vigencia de la Constitución de 1925 se configuró por vez primera la división territorial del Poder Público en los tres niveles que actualmente conocemos: Nacional, Estatal y Municipal. La Constitución de 1947 invirtió el orden de enumeración de los mismos: Municipal, Estatal y Nacional.⁶⁴

La Constitución de 1961 no registró de manera taxativa la enumeración de distribución vertical del Poder Público, aunque de su articulado se pueda inferir que persisten los tres que configuró la Constitución de 1953.⁶⁵

Ya al inicio de ésta sección se dio cuenta del contenido de la Constitución de 1999, y su exposición de motivos, que detalla la división vertical similar a la Constitución de 1953, resaltando la justificación dada a la proximidad del municipio con los ciudadanos, como camino a la construcción del modelo de democracia participativa y protagónica que propugnó en su campaña electoral el proponente del proceso constituyente de 1999, ya como Presidente de la República.

B. Horizontal:

La división horizontal del Poder Público en ramas funcionales no es otra cosa que el ya conocido principio de separación de poderes. Éste principio es conceptualizado en manos de Araujo-Juárez como “...el confinamiento de cada una de las funciones jurídico-estatales como competencia propia o, más bien, adjudicada de modo preferente o

⁶³ BREWER CARÍAS, A. (1999). *op.cit.* p.162.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

preponderante al complejo orgánico que ejerce el Poder Público de su respectivo nombre.”⁶⁶

Este principio deviene de la teoría de la división de los poderes planteada originalmente por Aristóteles, aunque tan solo esta planteaba una simple distribución de funciones. Esta tesis denominada Teoría de los tres poderes en cada especie de gobierno, como parte del libro sexto, capítulo XI de su obra *La Política*, establece que:

“En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial”⁶⁷

Para John Locke, el Estado se divide en tres poderes denominados legislativo, ejecutivo y federativo. El primero de ellos obviamente referido a la función deliberativa y creadora de leyes, la segunda relativa a la tarea del gobierno y la tercera alusiva a los asuntos exteriores.⁶⁸ Hernández Guzmán señala que para Locke el bien público es el fin del poder y para procurarlo el pueblo lo confía a legisladores y gobernantes.⁶⁹

Para Charles Louis de Secondat, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu, pensador político francés, “...En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al

⁶⁶ ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *op.cit.* p.11.

⁶⁷ ARISTOTELES. (s.f.). *La Política*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: www.filosofia.org/cla/ari/azc03211.htm

⁶⁸ LOCKE, J., (1690). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: http://historia-derecho.com.ar/PDF/Segundo_Tratado_sobre_el_Gobierno_Civil.pdf

⁶⁹ HERNÁNDEZ G. J. (2004). *Summa constitucional. Derecho constitucional general y comparado*. Caracas. Editorial Galeotes.

derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”⁷⁰

Dice Montesquieu que estos tres poderes representan, en su orden, la facultad del príncipe o jefe del Estado para hacer leyes transitorias o definitivas, o derogar las existentes. El segundo de ellos, encargado de hacer la paz o la guerra, enviar o recibir embajadas, establecer la seguridad pública y evitar las invasiones. Por último el poder encargado de castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares, denominado también, poder judicial.⁷¹

Vale destacar lo que Montesquieu señala en el caso de confusión de la función judicial con los distintos poderes en manos de una misma persona al decir que “no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.”⁷²

En nuestra realidad histórica nacional, es la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, quien toma de la novedosa experiencia aportada por la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la triple división del Poder Público, declarando en sus Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad general de la Confederación, que:

“El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, en sus

⁷⁰ MONTESQUIEU. (1747). *El espíritu de las leyes*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/11.html

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

respectivas facultades. Los individuos que fueren nombrados para ejercerlas se sujetarán invariablemente al modo, y reglas que en esta Constitución se le prescriben para el cumplimiento, y desempeño de sus destinos.”⁷³

Más recientemente, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se presentó una variación del tradicional esquema de la terna presentada por Montesquieu en 1747, por cuanto el ya citado artículo 136 constitucional establece que el Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

La exposición de motivos de la Constitución de 1999 señala al respecto que:

“En lo que respecta a la distribución horizontal del Poder Público Nacional se incorporan, además de las funciones tradicionales, la innovación de los denominados Poder Electoral y Poder Ciudadano.

La razón de esta novedosa inclusión se entiende en un contexto social y político en el cual se deben dar signos claros del respeto a la independencia y autonomía funcional de la que deben gozar los órganos encargados de desarrollar las funciones respectivas, para facilitar la recuperación de la legitimidad perdida en terrenos tan delicados como el de los procesos electorales; así como el de la función contralora y la defensa de los derechos humanos.”⁷⁴

Así mismo, se informa que lo anterior no representa una novedad de los constituyentes de 1999, ni representan un constructo generado por su ingenio, por cuanto ya El Libertador había concebido, en su Proyecto de Constitución presentado al Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819 un Poder Moral que desarrollara lo relativo a las virtudes públicas.

Ahora bien, sobre el principio de separación de poderes nuestro Poder Judicial ha venido relativizando el tradicional concepto al señalar en su jurisprudencia que “Si bien es cierto que existe la separación de los poderes,

⁷³ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2003). *Textos Constitucionales 1811 – 1999*. Caracas. Servicio Autónomo de Información Legislativa SAIL. p.13.

⁷⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *op.cit.*

esta separación no es otra cosa que la delimitación de las competencias que deben ejercer los distintos órganos del poder público ya que es indispensable la cooperación en la materialización de los fines del Estado.”⁷⁵

Asimismo, la entonces presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Magistrada Luisa Estela Morales afirmó que “...la división de poderes debilita al Estado...”, esto por cuanto “...una cosa es la separación de poderes y otra es la división...”⁷⁶

2. De la Administración Pública

A. Órganos:

La Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP en lo sucesivo) señala en su artículo 15 lo que ha de entenderse como órganos de la Administración Pública, veamos:

“Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio. (Subrayado propio)

(...Omissis...)”⁷⁷

⁷⁵ Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de Los Andes. 17 de enero de 2005. (Franklin Roberto Bucheri Loreto vs. Dirección de Seguridad y Orden Público, Gobernación del estado Barinas) Consultada en: <http://barinas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2005/ENERO/800-17-4588-02-19.HTML>

⁷⁶ MORALES LAMUÑO, Luisa E. Entrevista, 05 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/124782/presidenta-del-tsj-dice-que-la-division-de-poderes-debilita-al-estado-y-pide-reformarlo/>

⁷⁷ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto N° 1.424, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario de fecha 17/11/2014.

Asimismo, el Título III de la LOAP regula la organización de la Administración Pública en todos sus niveles territoriales, y en este particular, lo relativo a los órganos que la conforman.

La LOAP clasifica en su artículo 44 dos tipos de órganos superiores, los de dirección y los de consulta, como desarrollo legislativo de lo establecido en el artículo 225 constitucional.

Los órganos superiores de dirección de la Administración Pública Nacional son:

- I. La Presidenta o Presidente de la República
- II. la Vicepresidenta Ejecutiva o Vicepresidente Ejecutivo
- III. El Consejo de Ministros
- IV. las Vicepresidentas o Vicepresidentes Sectoriales
- V. Las ministras o ministros
- VI. Las viceministras o viceministros
- VII. Las jefas o jefes de Gobierno
- VIII. Las autoridades regionales

Los órganos superiores de consulta del nivel central de la Administración Pública Nacional son:

- I. La Procuraduría General de la República
- II. El Consejo de Estado
- III. El Consejo de Defensa de la Nación
- IV. Las juntas sectoriales
- V. Las juntas ministeriales

La diferencia al respecto que presenta el vigente Decreto-Ley y el derogado por éste, de fecha 15 de julio de 2008, radica en el hecho que anteriormente se enunciaba también, dentro del mismo artículo, junto a la ya

nombrada clasificación, al órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada, es decir, a la Comisión Central de Planificación.

Finalmente, la LOAP incluye una categoría de órganos denominados servicios desconcentrados, los cuales aunque poseen capacidad financiera y presupuestaria propia y separada de su órgano de adscripción, no poseen personalidad jurídica propia.

B. Entes:

Sobre la definición de esta figura organizativa de la Administración Pública el artículo 15 de la LOAP señala lo siguiente:

“Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública...

(...Omissis...)

Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de las directrices emanadas del órgano al cual compete la planificación central. (Subrayado propio)

(...Omissis...)”⁷⁸

Entonces, toda figura organizativa con personalidad jurídica propia, bajo la tutela de órganos del Estado, con lo cual podemos enumerar, de la lectura de la LOAP, los siguientes:

- I. Institutos Públicos o Autónomos
- II. Empresas del Estado
- III. Fundaciones del Estado
- IV. Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado

⁷⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2014). *op.cit.*

La principal diferencia entre los entes y órganos es el poseer personalidad jurídica propia, e inexorablemente los primeros tienen dependencia tutelar de los segundos.

Asimismo, Brewer Carías⁷⁹ señala acerca del régimen de la organización de la Administración Pública descentralizada funcionalmente que, además de los principios relativos a la organización del nivel central de la Administración Pública nacional, se establecen elementos fundamentales como:

- a) Las formas jurídicas de la descentralización administrativa funcional.
- b) La adscripción de los entes descentralizados a los órganos de la Administración Pública nacional.
- c) La adscripción de bienes a los entes descentralizados.
- d) El control de tutela sobre la administración descentralizada funcionalmente.

C. Misiones:

Es entonces que la LOAP establece en la parte *in fine* de su artículo 15 que:

“Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública...

(...Omissis...)

Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.”⁸⁰

⁷⁹ BREWER CARÍAS, A. (s.f.). *Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública*. En BREWER CARÍAS, A. (2012). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

⁸⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2014) *op.cit.*

Asimismo, para la principal fuente de financiamiento de las misiones, la estatal petrolera Petróleos de Venezuela, S.A. – PDVSA, “...son estrategias masivas orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos.”⁸¹

Es también, que para Rondón de Sansó “...son estructuras predispuestas para atender a las más variadas materias y servicios: educación; salud; ecología; cultura, etc.”⁸²

Como señala Zambrano en su trabajo, las misiones se encuadran en la forma organizativa de los entes, ya que las mismas existen bajo la figura de fundaciones del Estado.⁸³ Aunque también, de estar adscritas estas a un órgano pudieran compartir de éste sus características distintivas como el no detentar personalidad jurídica ni patrimonio propio.⁸⁴ Todo de conformidad con el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

“Artículo 132. La Presidenta o Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten, podrá crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.

El instrumento jurídico de creación de la respectiva misión determinará el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas.”⁸⁵

⁸¹ PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Sitio web institucional. *Misiones Sociales*. Recuperado Fecha de consulta: 03 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.pdv.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=40

⁸² RONDÓN DE SANSÓ, H. (2008). Palabras para la presentación de su libro “*El régimen jurídico de los hidrocarburos. El impacto del petróleo en Venezuela*”. Efectuado en el Palacio de la Academia, el día 31 de octubre de 2008. Fecha de consulta 03 de mayo. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Eventos/Documentos//29/DOC%20REGIMEN%20HIDROCARBUROS%201.pdf>

⁸³ ZAMBRANO M., P. (2011). *Las misiones en la organización administrativa venezolana*. Caracas. FUNEDA.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *op.cit*

Por tanto, y como señala Zambrano la figura de las misiones sociales se encuadra como una estructura subjetiva del derecho público, ya que:

“...su creación se efectúa por decreto presidencial, el cual, es un acto de naturaleza pública; el fin para el cual han sido creadas tiene un denotado carácter público, porque están orientadas a satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población... (...Omissis...) ...su financiamiento proviene del erario público, toda vez que no se indica en el [Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública] lo contrario y, al no estar constituidas de acuerdo a las normas del Derecho Privado, su régimen jurídico es de Derecho Público.”⁸⁶

Lo anterior presenta cierto matiz debido a que ciertas Misiones son órganos y otras son entes. Vale decir que mediante la discrecionalidad administrativa, el Poder Ejecutivo, en uso de la potestad organizativa que la Constitución y la LOAP le confieren, decidirá al momento de crear la misión, la figura organizativa que la desarrollará, la cual puede también ser modificada en el futuro.

V. La Administración Pública como subsistema del sistema político.

Sin bien el presente documento no está dirigido al estudio de la obra de David Easton acerca de los sistemas políticos, bastaría tan sólo con precisar un par de ideas básicas para ilustrar el cometido de su teoría, que servirá como hilo conductor de las conclusiones del presente trabajo.

Para Easton un sistema puede ser definido como “...cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas.”⁸⁷, por tanto, un sistema político constituye “...aquellas

⁸⁶ ZAMBRANO M., P. (2011). *op.cit.* p.54.

⁸⁷ EASTON, D. (1992). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. Amorrortu Editores. p.221.

interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores a una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio.”⁸⁸

Señala Brewer Carías que la noción de Administración Pública también puede analizarse bajo la óptica sistémica descrita por Easton. Y es que la relación entre medios y fines es permanente en toda organización social, dice Brewer Carías, y la Administración Pública se constituye en el proceso de transformación de los recursos y medios para la obtención de determinados fines u objetivos.⁸⁹

Para Brewer Carías, la Constitución le establece a la sociedad venezolana determinados fines o cometidos de orden económico, social, ambiental, infraestructura, que en conjunto se regulan en el texto constitucional y que se le imponen al Estado, el cual deberá atender mediante todas sus instituciones políticas, jurídicas y administrativas, es decir, la Administración Pública⁹⁰.

En tal sentido, Brewer Carías señala que:

“En efecto, bajo el enfoque sistémico puede señalarse, pensando en la totalidad del sistema político-social, que todos los componentes de éste, en base a determinados -cualitativa y cuantitativamente- recursos humanos, materiales, financieros y de información (inputs), tiene unos objetivos concretos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial que alcanzar en un tiempo dado (outputs) -y que deben estar plasmados en un plan y en unas políticas-, por la acción conjunta y mixta de los sectores públicos y privados, a través de la integración de sus instituciones -jurídicas, políticas y administrativas---, en un sistema.”⁹¹

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ BREWER CARÍAS, A. (1980). *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*.

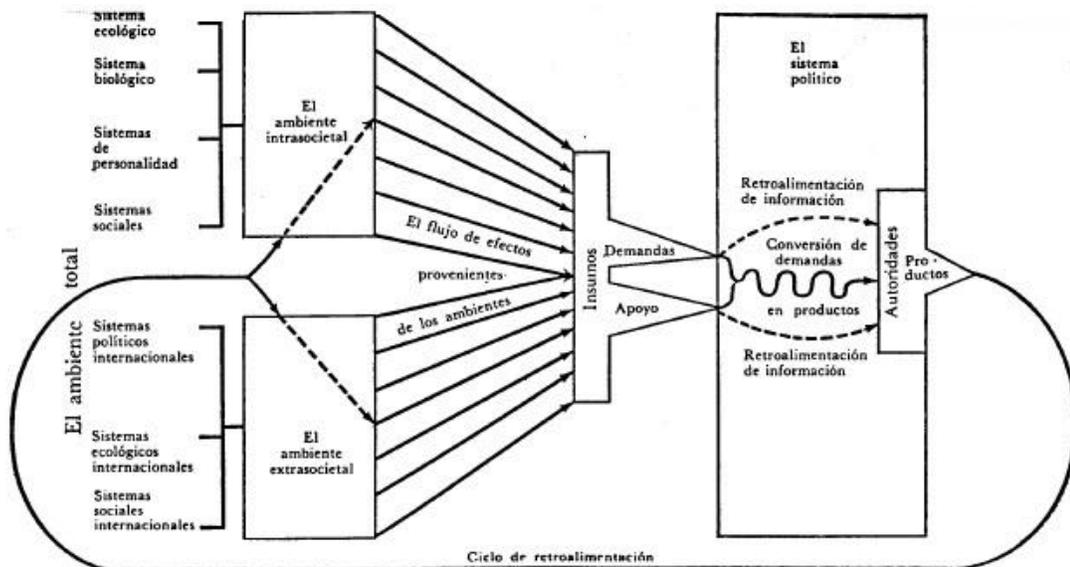


Gráfico 1. Modelo de sistema político de respuesta dinámica (tomado de Easton)⁹²

Es el caso, que a efectos de esta investigación es menester considerar si el proceso de transformación del sistema es capaz de convertir sus insumos en los productos necesarios para cumplir con sus cometidos y generar el equilibrio (acciones/apoyos) que requiere para funcionar de manera eficiente, esto es, que pueda la Administración Pública pueda garantizar su funcionamiento óptimo mediante la debida obtención de recursos para el cumplimiento del interés general. Es así que la Administración Pública se constituye en parte de un sistema.

Concluye entonces Brewer Carías señalando que, bajo la visión anterior expuesta, la Administración Pública puede entenderse como un subsistema dentro del sistema político-social, que dispone de determinados recursos para la consecución de los fines del Estado, y para tal propósito

⁹² EASTON, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires. Amorrortu Ediciones.p.154.

tendrá que evaluar los recursos (humanos y materiales) del cual dispone, así como las condiciones que el ambiente le impone para realizar la tarea de transformarlos mediante procesos administrativos en objetivos concretos a lograr en un lapso de tiempo.⁹³

⁹³ *Ibidem.*

CAPÍTULO II

FEDERALISMO

I. Definición

Como en el capítulo anterior, se comenzó señalando la acepción que nos presenta el Diccionario de la Real Academia Española. Inicialmente, al buscar la definición del término “federal” se nos indica que deriva del latín *foedus*, que traduce “pacto o alianza. Asimismo, el aludido diccionario precisa el concepto de Estado Federal como “Estado en el que las distintas competencias constitucionales son distribuidas entre un Gobierno central y los estados particulares que lo conforman.”⁹⁴

De la revisión de la literatura es posible afirmar, con respeto a todos los autores y estudiosos del tema, que el Barón de Montesquieu realizó, desde su contexto histórico, una considerada aproximación a la definición del sistema federal. Es así que plantea en el capítulo primero del Libro IX, referido a las leyes y su relación con las fuerzas defensivas, de su ya citada obra *El espíritu de las leyes*, con relación a la República (Estado) Federal que:

“Esta forma de gobierno es una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido.”⁹⁵

Esta definición pudiera a primera lectura resultar un directamente alusiva a mera estrategia militar, pero es que, como se verá más adelante, su génesis no escapa de ser una sofisticada alianza devenida de las artes bélicas.

⁹⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2012). *op.cit.*

⁹⁵ MONTESQUIEU. (1747). *op. cit.*

Para García-Pelayo, en su obra “*Derecho constitucional comparado*”, el Estado Federal constituye:

“...una forma de división del poder político no sólo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y pluralidad de poderes (regionales) para otras.”⁹⁶

Por otra parte, la anterior enunciación difiere de la definición de Montesquieu por un enfoque meramente conceptual, y es que para el autor español su constructo se funda en la distribución del poder del Estado y sus integrantes, es decir, desde la realidad interior. Para el filósofo francés su visión se basa en la necesidad de articulación para aumentar la capacidad de respuesta militar, es decir, desde su realidad exterior.

Compartiendo la visión interna, el británico Kennett C. Wheare señala respecto del Estado Federal que “consiste en dividir los poderes de forma que el gobierno general y los gobiernos regionales estén cada uno, dentro de una esfera, coordinados e independientes.” (*Apud. Blanco R. (2013).*)⁹⁷

Para Abolins Rojas, autora nacional, sirve realizar dos definiciones por separado, la primera respecto al término *federación* indicando que se trata de una unión voluntaria de estados que deciden modificar su *status* político con el propósito de saldar una necesidad simbiótica de *autoconservación*.⁹⁸

Seguidamente, Abolins Rojas puntualiza que el Estado Federal puede definirse como:

⁹⁶ GARCÍA-PELAYO, M. (2010). *Derecho constitucional comparado*. Caracas. Fundación Manuel García-Pelayo. p. 217

⁹⁷ BLANCO VALDÉS, R. (2013). *Los rostros del federalismo*. Madrid. Alianza Editorial. p.21

⁹⁸ ABOLINS ROJAS, D. (2006). El federalismo como forma de Estado. *Derecho comparado*. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao “Erga Omnes”. [revista en línea], fecha de consulta: 01 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf

“...un conjunto de estados autónomos, independientes y soberanos que por una determinada decisión se unen creando a un ente con personalidad jurídica, al cual ceden parte de su soberanía para el ejercicio de ciertas competencias. De este modo los poseedores iniciales de las competencias para ejercer el poder público son los estados miembros de la federación, quienes por la vía de la delegación, como excepción a la regla, transfieren el ejercicio de algunas de estas competencias al poder federal.”⁹⁹
(Subrayado propio).

Bednar reseña que el federalismo es un sistema de gobierno donde el territorio se divide en unidades políticas dotadas de sus propios gobiernos, y estos territorios, o estados, se unifican bajo un gobierno común.¹⁰⁰

Para Riker, el federalismo representa “*a political organization in which the activities of government are divided between regional governments and a central government in such a way that each kind of government has some activities on which it makes final decisions*” (Apud. Bednar, J. (2011).).¹⁰¹

II. Origen

Para comprender el origen de esta figura se debe recordar que este concepto proviene de la voz latina que traduce “pacto o alianza”. Esta conjunción entre dos o más aglomerados sociales consigue referencias históricas en convenciones tribales del antiguo mundo, de las ciudades-estado griegas o hasta las naciones precolombinas de tierras americanas, por ejemplo.¹⁰²

⁹⁹ *Ibidem*.p.429.

¹⁰⁰ BEDNAR, J. (2011). *The political science of federalism*. Fecha de consulta: 01 de octubre de 2015, Disponible en: <http://www-personal.umich.edu/~jbednar/WIP/annrev.pdf>

¹⁰¹ *Ibidem*.p.4.

¹⁰² GUILLÉN LÓPEZ, T. (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Fecha de consulta: 03 de octubre de 2015, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/512/4.pdf>

Las alianzas antes señaladas coinciden en una única motivación, la articulación defensiva. Esta estrategia militar derivaba en el establecimiento de figuras integradas de mandos únicos manteniendo la autonomía de sus integrantes para acatar las decisiones jerárquicas o para apartarse del convenio que les agrupo.

Podemos entonces concatenar estos referentes históricos con la ya citada definición que presentó el Barón de Montesquieu, para quien, entendiendo su contexto histórico-social, tan sólo conocía las experiencias de los Estados unitarios europeos, monárquicos en su mayoría, o la Confederación Helvética en su etapa distinguida como “Confederación de las trece comarcas” posterior a la paz de Westfalia.

Estas realidades representan, no sólo los modelos extremos, sino además los únicos conocidos en los regímenes políticos europeos de la historia prerrevolucionaria americana, la cual introdujo una realidad intermedia, paradigma emergente del nuevo mundo occidental.

Ahora bien, se ha citado a Montesquieu como pensador de gran relevancia por su afirmación ya señalada, más no es el único o el primero en abordar filosóficamente este concepto político. Se tienen también las reflexiones que realizara el político y académico holandés Johannes Althusius (1557 -1638), para quien el origen del Estado se encuentra en una alianza o pacto, pero no entre las personas que en el habitan sino de las provincias que le integran, con lo cual, para Althusius, el Estado constituye una “federación de grupos organizados, no de individuos”.¹⁰³

Para éste autor teocrático calvinista, es la subsidiariedad el principio que motiva la organización social, ya que una vez que la persona no puede

¹⁰³ SOBERANES FÉRNANDEZ, J. (2009). *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*. México. UNAM. Fecha de consulta: 03 de octubre de 2015, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/10.pdf>

autorealizarse o conseguir su bienestar, pasa al siguiente estadio representado por su comunidad. Una vez que una comunidad agota su capacidad de satisfacer de propia mano sus necesidades, una entidad política (social) superior ha de acudir en su apoyo.

La *consociatio symbiotica* (comunidad simbiótica) planteada por Althusius se basa en el pensamiento estoico que refiere a la naturaleza social de las personas, asegurando las ventajas de la vida común (como la distribución del trabajo), presentándose como un tercer enfoque conceptual a los anteriormente planteados (distribución de poder y/o estrategia defensiva).

Se plantea historiográficamente entonces que Estados Unidos de Norteamérica es el primer ejemplo material de una federación propiamente dicha tras su independencia del imperio británico. Venezuela, dos décadas después a EEUU, se presenta en el podio de la historia como segunda en asumir el modelo federal como estructura política.

El caso norteamericano presenta, en su génesis, una sustancial diferencia al caso venezolano, como consecuencia de sus particulares procesos de colonización. Al respecto Brewer Carías¹⁰⁴ hace una sistematización histórica que se intentará resumir a continuación.

1. Estados Unidos de Norteamérica

Con el descubrimiento de América en 1492, se inició la carrera de las potencias europeas para explorar, conquistar y colonizar las tierras del denominado nuevo mundo. El norte del continente, la corona británica no asumió la empresa de exploración y colonización como una tarea propia o con la inversión directa de sus recursos, sino que por el contrario delegó en particulares la tarea de poblar Norteamérica para que, bajo su nombre,

¹⁰⁴ BREWER CARÍAS, A. (1992). *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

expandiera los límites del imperio y explotara conjuntamente los recursos que fueren descubiertos, mediante la Constitución de asentamientos.

Estos asentamientos contaron con la autorización real no sólo para desempeñar tareas económicas sino también conformar su propio consejo local de gobierno, dirigido por colonos designados desde Inglaterra. Al respecto señala Brewer Carías que “...El desarrollo de los principios de representatividad y participación local en las colonias, por tanto, se inicia desde el mismo momento en que comienza la colonización...”¹⁰⁵

Todas estas colonias, nos dice Brewer Carías, para 1750:

“...Poseían una amplia autonomía con un espíritu asambleístico arraigado y un gobierno local bastante autónomo debido, además, a la ausencia de mecanismos centralizantes de administración colonial... [Además]...el centro de la vida política de la comunidad, era el *meetinghouse*, donde en asamblea se resolvían los asuntos locales.”¹⁰⁶

Los conflictos bélicos entre Inglaterra y Francia suscitados en Europa, llevaron a un excesivo gasto llevando a los británicos a buscar nuevos medios de financiamiento de sus ejércitos. A tales fines, el Parlamento Británico aprobó legislaciones que gravaban la vida económica en las trece. Esta situación conllevó a la convocatoria de una reunión conjunta de las Asambleas Coloniales en el Congreso de Nueva York de 1765, en la que se solicitó al Rey considerar la decisión del Parlamento Británico y prohibir la entrada de productos traídos de Inglaterra hasta tanto la tributación no fuese derogada.

El Parlamento, reseña Brewer Carías, en 1774 decide bloquear el puerto de Boston, prohíbe las reuniones de los colonos, despoja a la colonia de capacidad judicial, militariza la ciudad y centraliza en la corona el

¹⁰⁵ *Ibidem.* p.65

¹⁰⁶ *Ibidem.* p.68

nombramiento de funcionarios.¹⁰⁷ Con el propósito de tomar acciones comunes, los representantes de las colonias (excepto Georgia) se reunieron en la ciudad de Filadelfia, Pensilvania, en el llamado Primer Congreso Continental.

Las resoluciones emanadas de esta instancia ratificaban su lealtad al Rey como ciudadanos británicos pero declararon la incompetencia del Parlamento inglés para imponerles su legislación. Inglaterra declaró la guerra económica y prohibió las importaciones y exportaciones hacia las colonias, y esta prontamente pasó a la militar. Las colonias convocaron a un nuevo congreso continental en Filadelfia donde decidieron articular sus esfuerzos militares aprobando el 6 de junio de 1775 la *Declaration of the causes and necessity of taking up arms* como instrumento que legitimaba su reacción a los desmanes del Parlamento.¹⁰⁸

Pasados los meses de una intensa guerra, el Rey declaró su negativa a renunciar a las colonias, intensificando su presencia y esfuerzo bélico en América. Los colonos aseveraron que un ataque de su soberano rompía cualquier vínculo de obediencia con lo cual, el 2 de julio de 1776 el Congreso Continental de las Colonias Unidas aprobó una resolución que materializaba esa ruptura al señalar que:

“...That these United Colonies are, and of Right ought to be, Free and Independent States; that they are absolved from all allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of Great-Britain, is and ought to be totally dissolved...”¹⁰⁹

Formalmente, la Declaración de Independencia fue proclamada al mundo dos días después (4 de julio de 1776).

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. (2007). *U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. The Constitution of the United States and the Declaration of Independence*. Vigésimotercera edición. Washington. Joint Committee on Printing. p.39

Una vez separadas de Inglaterra (al menos en su voluntad), las colonias formalmente asumieron su autodeterminación definitiva, representada en sus asambleas legislativas, proclamando sus correspondientes cartas de derechos o *Bills of Rights* y Constituciones escritas coloniales, fundadas ya no en el *common law*, sino en el derecho natural y la razón.

Brewer Carías apunta que “...puede decirse que surgió la idea de una Confederación o Unión de dichas colonias, para satisfacer la necesidad de la unión política a los efectos de la conducción de la guerra contra Inglaterra”¹¹⁰. El 15 de noviembre de 1777, el Congreso Continental adoptó el instrumento denominado *Artículos de la Confederación* mediante el cual cada estado mantiene su soberanía, libertad e independencia pero delegaba autoridad al Congreso para garantizar la integridad defensiva, el resguardo de sus libertades y el bienestar colectivo.¹¹¹

Alexander Hamilton y James Madison, señalaron que la Confederación no había dado solución a los problemas internos y externos de los estados agrupados por carecer de un gobierno general, por tanto, los estados debían decidirse a incorporar características necesarias que diferencia a un gobierno y una liga, extendiendo la autoridad de la Unión a las personas.¹¹² Asimismo, Hamilton señala que se hace necesario el consenso de las voluntades soberanas de los estados confederados para que todas las medidas dictadas por la Unión sean cumplidas cabalmente.¹¹³

Luego de una intensa negociación, el día 17 de septiembre de 1787, la Constitución de los Estados Unidos. Esta Constitución, según explica Blanco, además de establecer el presidencialismo republicano y el control judicial de

¹¹⁰ BREWER CARÍAS, A. (1992). *op.cit.* p.82

¹¹¹ *Ibidem.*

¹¹² BLANCO VALDÉS, R. (2013). *op. cit.*

¹¹³ *Ibidem.*

la constitucionalidad, implemento un mecanismo de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público, horizontalmente hablando, así como la delegación de la soberanía de los estados a un ente territorial superior.¹¹⁴

El corto preámbulo de la Constitución norteamericana de 1787 refleja las tres dimensiones que motivan la federación que anteriormente hemos señalado: la defensa conjunta, el gobierno compartido y la búsqueda del bienestar común. Es así que el aludido preámbulo nos dice:

“We the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of Liberty to ourselves and our posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.”¹¹⁵

Finalmente, Brewer Carías extrae del proceso de construcción del modelo federal norteamericano, que el mismo no es consecuencia de un esquema preconcebido, sino que fue el resultado de la búsqueda de una fórmula que permitiera la coexistencia de Estados independientes con un poder central dotado de suficientes competencias y atribuciones para actuar por sí mismo y sobre los estados miembros.¹¹⁶

2. Venezuela hasta 1811

Como se señaló anteriormente, Venezuela fue el segundo país en adoptar el modelo federal como forma de organización política. No se ahondará en detalles específicos del proceso de colonización de las tierras venezolanas, por cuanto solo se contrastará los elementos más significativos de este proceso frente a lo ya relatado del caso norteamericano.

¹¹⁴ *Ibidem.*

¹¹⁵ ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. (2007). *op.cit.* p. 1

¹¹⁶ BREWER CARÍAS, A. (1992). *op cit.*

¿Acaso Venezuela, por el hecho de haber proclamado su independencia como segunda en América, tomó por defecto el modelo federal de los Estados Unidos de Norteamérica?

La respuesta es no. El Reino de España, quien organizó y llevó adelante la expedición que hiciera Cristóbal Colón, poseía una gran tradición de organización territorial derivada de su multicientenaria influencia romana. Si bien España se constituía, para el momento de la empresa colombina, por un conjunto de territorios monárquicos reunidos en 1492 bajo la Corona de Castilla y Aragón, como consecuencia del matrimonio de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, esta formó parte del Imperio Romano, tomando de este su organización territorial.

Los territorios romanos tenían a la provincia como unidad territorial básica. La *Hispania*, como era conocida por los romanos, estuvo dividida en dos provincias: la Citerior, al norte, y la Ulterior, al sur, cuyas administraciones correspondieron a procónsules, una forma romana de gobernadores.

No obstante, pese a que la composición territorial del Reino de Castilla y Aragón era la propia del sistema feudal europeo, una vez que la empresa española se topó con el denominado nuevo mundo, se hizo necesario implementar una forma descentralizada de administración territorial, distinta a la vigente en España.

Con la llegada de Colón a tierras americanas el 12 de octubre de 1492, se inició un proceso de exploración y reconocimiento del nuevo territorio, así como la política de poblamiento de España en el nuevo mundo. Para el caso venezolano, nuestro territorio fue avizorado y visitado por Colón en su tercer viaje, pisando tierra en la Península de Paria el 5 de agosto de 1498.

Venezuela nace como provincia en 1527, bajo la administración directa del Imperio Español. En 1777 es creada la Capitanía General de Venezuela, reuniendo bajo una misma administración (judicial, de rentas y militar) a las provincias de Venezuela, Cumaná, Maracaibo, Trinidad y Margarita. En 1786 se separa Barinas de la Provincia de Maracaibo creando una nueva entidad provincial, quedando La Grita y Mérida bajo la jurisdicción de Maracaibo.

El 19 de abril de 1810, la denominada Junta Suprema de Caracas, resultante de la renuncia del Capitán General Emparan, promovió el apoyo de las restantes provincias de la entonces Capitanía, tan sólo levantando el apego de Cumaná, Margarita y Barinas, así como de las recién creadas Barcelona, Mérida y Trujillo. La Provincia de Guayana declaró su apoyo pero poco después se retractó al constituirse en España una Junta de Regencia. Coro (anterior capital de la Provincia de Venezuela) y Maracaibo declararon su lealtad a la Corona y rechazaron las acciones de los intentos independentistas. El 2 de marzo de 1811 se instaló el Primer Congreso Nacional de Venezuela, iniciándose un profundo y extenso debate entre quienes pretendían la independencia y aquellos que mantenían su fiel lealtad a la regencia española.

El 5 de julio de 1811 se proclamó la Independencia de la Confederación Americana de Venezuela, acordando la redacción del instrumento que sería anunciado al mundo. Dicho texto, más que una declaración benevolente de principios y justificaciones basadas en el derecho natural (como en el caso norteamericano) se trata de un instrumento de rechazo a las actitudes de la corona española frente al pueblo de Venezuela, así como un repudio al accionar borbónico frente a las pretensiones napoleónicas.

Inicia la Declaración de Independencia señalando:

“En el nombre de Dios Todopoderoso, nosotros, los representantes de las Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación americana de Venezuela en el continente meridional, reunidos en Congreso, y considerando la plena y absoluta posesión de nuestros derechos, que recobramos justa y legítimamente desde el 19 de abril de 1810, en consecuencia de la jornada de Bayona y la ocupación del trono español por la conquista y sucesión de otra nueva dinastía constituida sin nuestro consentimiento, queremos, antes de usar de los derechos de que nos tuvo privados la fuerza, por más de tres siglos, y nos ha restituido el orden político de los acontecimientos humanos, patentizar al universo las razones que han emanado de estos mismos acontecimientos y autorizan el libre uso que vamos a hacer de nuestra soberanía.”¹¹⁷ (Subrayado propio)

Finaliza esta declaración, partida de nacimiento de la patria venezolana, proclamando al mundo que:

“Por tanto, **creyendo con todas estas razones satisfecho el respeto que debemos a las opiniones del género humano y a la dignidad de las demás naciones**, en cuyo número vamos a entrar, y con cuya comunicación y amistad contamos, **nosotros, los representantes de las Provincias Unidas de Venezuela**, poniendo por testigo al Ser Supremo de la justicia de nuestro proceder y de la rectitud de nuestras intenciones, implorando sus divinos y celestiales auxilios, y ratificándole, en el momento en que nacemos a la dignidad, que su providencia nos restituye el deseo de vivir y morir libres, creyendo y defendiendo la santa, católica y apostólica religión de Jesucristo. Nosotros, pues, a nombre y con la voluntad y autoridad que tenemos del virtuoso pueblo de Venezuela, **declaramos solemnemente al mundo que sus Provincias Unidas son, y deben ser desde hoy, de hecho y de derecho, Estados libres, soberanos e independientes y que están absueltos de toda sumisión y dependencia de la Corona de España o de los que se dicen o dijeren sus apoderados o representantes, y que como tal Estado libre e independiente tiene un pleno poder para darse la forma de gobierno que sea conforme a la voluntad general de sus pueblos**, declarar la guerra, hacer la paz, formar alianzas, arreglar

¹¹⁷ UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. (s.f.). *Acta de la Independencia de Venezuela de 1811*. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_de_la_independencia_de_Venezuela_de_1811-1_1_.pdf, p.1

tratados de comercio, límite y navegación, hacer y ejecutar todos los demás actos que hacen y ejecutan las naciones libres e independientes”¹¹⁸ (Destacado propio)

Ahora bien, de éste recuento histórico preindependentista es importante destacar que, como nos dice Brewer Carías, para Latinoamérica se había implementado “...un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en Virreinos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, como antes había ocurrido con todos los grandes imperios históricos.”¹¹⁹

Igualmente recalca Brewer Carías que desde el siglo XVI, la Provincia, siguiendo la tradición romana, constituyó la unidad básica territorial de las colonias españolas en Latinoamérica¹²⁰, lo que derivó en una política de poblamientos aguas abajo, es decir, altamente jerarquizada.

La similitud aparente entre la experiencia criolla y la historia norteamericana está fundada en el doble propósito que persiguió el establecimiento de una organización confederada; primeramente el firme propósito de independizarse de los reinos europeos y, segundo, consolidar un mecanismo unionista entre los nuevos estados autónomos.¹²¹

Plantea entonces Brewer Carías la siguiente cuestión: ¿Qué forma de Estado podían adoptar, de entre los existentes para el momento, los países nacientes?, para dar respuesta a esto debemos recordar los modelos presentes en el mundo de 1811: el Estado unitario monárquico, la Confederación (como Suiza) y el veinteañero modelo federal de los Estados Unidos.

¹¹⁸ *Ibidem.* pp.3 y ss.

¹¹⁹ BREWER CARÍAS, A. (1992). *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno.* op cit. p.102

¹²⁰ *Ibidem.*

¹²¹ *Ibidem.*

La Constitución norteamericana de 1787 no expresa manifiestamente el término federal a lo largo de su redacción. En el caso venezolano, en la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, se trató la palabra federal como sinonimia de confederación, aunque esto, como se ha explicado, es erróneo por las diferencias conceptuales que ambos términos engloban.

Se observa que la primera Constitución de Venezuela (1811) presenta, a modo de prolegómeno, las denominadas *Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la autoridad general de la Confederación*. Éste preliminar constituye una corta reproducción de los *Artículos de la Confederación* que precedieron a la Constitución norteamericana y que hicieron viable el sostenimiento de la unión de las antiguas colonias hasta que su estatuto constitucional fue aprobado.

3. ¿Federalismo o Estado Unitario?: La posición de Bolívar

El Libertador Simón Bolívar advirtió en el Manifiesto de Cartagena como primera causa de la pérdida republicana la naturaleza de la Constitución que "...era tan contraria a sus intereses como favorable a la de sus contrarios..."¹²². Destaca El Libertador que lo que más debilitó al gobierno de la primera república fue:

"...la forma federal que adoptó, siguiendo las máximas exageradas de los derechos del hombre, que autorizándolo para que se rija por sí mismo, rompe los pactos sociales y constituye a las naciones en anarquía. Tal era el verdadero estado de la Confederación. Cada provincia se gobernaba independientemente; y a ejemplo de éstas, cada ciudad pretendía iguales facultades alegando la práctica de aquéllas, y la teoría de que todos los hombres y todos los pueblos gozan de la prerrogativa de instituir a su antojo el gobierno que les acomode."¹²³ (Subrayado propio)

¹²² BOLÍVAR, S. (1812). *Manifiesto de Cartagena*. Consultado en fecha: 14 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.armada.mil.ve/armada/documentos/manifiesto_de_cartagena.PDF, p.4

¹²³ *Ibidem*. p.3

Asimismo, El Libertador Bolívar imputa gran parte de la responsabilidad al hecho que si bien es el sistema federal el más perfecto, el mismo era opuesto a los intereses y al momento histórico de Venezuela ya que no era éste capaz de soportar las facciones internas ni los avatares de la guerra, por cuanto le consideraba un sistema complejo y débil.

Ejemplifica El Libertador sus alegaciones señalando que, en términos de eficacia defensiva sucedió lo siguiente:

“Caracas tuvo mucho que padecer por defecto de la confederación, que lejos de socorrerla le agotó sus caudales y pertrechos; y cuando vino el peligro la abandonó a su suerte, sin auxiliarla con el menor contingente. Además, le aumentó sus embarazos habiéndose empeñado una competencia entre el poder federal y el provincial, que dio lugar a que los enemigos llegasen al corazón del Estado, antes que se resolviese la cuestión de si deberían salir las tropas federales o provinciales, o rechazarlos cuando ya tenían ocupada una gran porción de la Provincia. Esta fatal contestación produjo una demora que fue terrible para nuestras armas. Pues las derrotaron en San Carlos sin que les llegasen los refuerzos que esperaban para vencer.”¹²⁴ (Subrayado propio)

Ante éste diagnóstico de la situación, El Libertador afirmaba como alternativa única posible que “...mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas.”¹²⁵

El Libertador Bolívar pregonó en todo escenario y circunstancia la imperiosa necesidad de centralizar la dirección del gobierno (gubernamental y militarmente) a los fines de poder alcanzar la fortaleza requerida para hacer frente al enemigo europeo. Relata Brewer Carías que Bolívar, en epístola dirigida al Gobernador de la Provincia de Barinas en 1813 afirmó que

¹²⁴ *Ibidem.* p.4

¹²⁵ *Ibidem.*

“...jamás la división del poder ha establecido y perpetuado a los gobiernos; sólo su concentración ha infundido respeto para una nación”¹²⁶, al igual que señaló que “...no son naciones poderosas y respetadas sino las que tienen un gobierno central y enérgico”¹²⁷.

Con el ingreso de Bolívar y sus tropas a Venezuela el 14 de mayo de 1813, provenientes de Cúcuta, se inicia la denominada Campaña Admirable en la que El Libertador fue restaurando a su paso el gobierno republicano, hasta arribar a Caracas, donde el 2 de enero de 1814 fue proclamado Dictador. Su gobierno centralizado cayó junto con la segunda república en diciembre de 1814.

En Marzo de 1814 retorna a España el Rey Fernando VII, recobrando éste su regencia sobre tierras americanas, y entre ellas a Venezuela. Bolívar se encontraba en las Antillas logrando sumar apoyos para una nueva incursión en Venezuela, y desde allí, escribió la famosa Carta de Jamaica en la que, de nueva cuenta, critica al sistema federal al aseverar que “...así como Venezuela ha sido la República americana que más se ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados.” (*Apud. Brewer Carías (1992).*)¹²⁸

Desde Jamaica, Bolívar viaja a Haití desde donde, con el apoyo de Petión, realiza una serie de incursiones a Venezuela logrando avanzar en tierras del oriente, obteniendo el reconocimiento de Jefe Supremo de la República en 1817. Una vez liberada Guayana, Angostura se constituye en capital provisional de la República y Bolívar procede a convocar un nuevo Congreso Nacional, instalándose el 15 de febrero de 1819 con el objeto de discutir y aprobar el proyecto de Constitución presentado por El Libertador.

¹²⁶ BREWER CARÍAS, A. (1992). *op cit.* p.105

¹²⁷ *Ibidem.* p.106

¹²⁸ *Ibidem.* p.106

En el acto de instalación del segundo congreso de Venezuela en Angostura, El Libertador despachó varias sentencias frente al modelo federal que rogaba a los diputados fuese dejado atrás. Respecto a ello, Bolívar señaló¹²⁹:

- “Quanto mas admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela, tanto mas me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro estado.”
- “[Con respecto a Norteamérica] es prodigio repito que un sistema tan débil y complicado como el Federal haya podido regirlo en circunstancias tan difíciles y delicadas como las pasadas...”
- “El primer congreso en su Constitución federal, mas consultó el espíritu de la Provincias, que idea sólida de formar una República indivisible y central...”
- “...este magnifico sistema Federativo; no era dado a los venezolanos gozarlo repentinamente al salir de las cadenas. No estabamos preparados para tanto bien; el bien, como el mal, dá la muerte cuando es súbito y excesivo.”
- “...abandonemos las formas federales que no nos combienen...”
- “Horrorizado por la divergencia que ha reinado, y debe reinar entre nosotros por el espíritu sutil que caracteriza al Gobierno federativo, he sido arrastrado a rogaros para que adopteis el Centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola o indivisible.”

En síntesis, durante su vida pública Simón Bolívar rechazó, una y otra vez, los esfuerzos para la construcción de un modelo federal similar al norteamericano por cuanto la inestabilidad política, económica y social de la Venezuela del momento requerían, a su parecer, de un gobierno fuerte que llevara adelante una transición efectiva a la independencia plena.

¹²⁹ BOLÍVAR, S. (1819). *Discurso de Angostura*. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2015, Disponible en: <http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9987>

4. Federalismo en Venezuela posterior a 1811

Menos de un año posterior a la proclamación formal de la independencia, debido a las debilidades históricas que representó el modelo confederado, la debilidad del gobierno, la poca preparación militar de los patriotas, el desorden administrativo y la incomprensión de los ciudadanos de un sistema distinto al monárquico, cae en julio de 1812 la Primera República.¹³⁰

En 1830, se dicta una nueva Constitución que declara la separación oficial de Venezuela a la Gran Colombia. Este instrumento constituye un gobierno centro federal, que relativamente reconoce algunos fueros a los estados, pero que concentra con celo el poder político en manos del Gobierno General.

En 1859 inicia la llamada Guerra de los Cinco Años o Guerra Federal, en la que facciones liberales y conservadoras encarnaron una feroz matanza por el control del poder en Venezuela. Más que una profunda motivación ideológica o doctrinal respecto al sistema de gobierno del país, éste conflicto se resume, en su excitación, con la frase de Antonio Leocadio Guzmán que sentenció: “Si los contrarios hubieran dicho federación, nosotros hubiéramos dicho centralismo”¹³¹

El 22 de abril de 1864 es promulgada la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, denominada Constitución Federal, consagrando el principio federal según el cual los estados son libres e independientes y se unen exclusivamente para formar nación. Esta Constitución establece un Título cuyo epígrafe es *Bases de la Unión*. Este esquema federativo, aunque en la praxis meramente nominal, se mantuvo hasta la llegada el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora en 1899.

¹³⁰ MORÓN, G. *op. cit.*

¹³¹ MORÓN, G. *op. cit.* p.217

La revolución liderada por Castro enarboló las banderas del rescate del federalismo pero, como destaca Brewer Carías, se constituyó en cambio un estado autocrático centralizado. El gobierno de Castro centralizó el ejército y suprimió las milicias de los estados, centralizó el tesoro de la nación, inició el proceso de expansión de la Administración Pública nacional, así como también inició una etapa de sistematización de legislación nacional en materias como bosques, bancos, seguros, entre otros.¹³²

Brewer Carías señala que existe una gran falacia que dice que en Venezuela nunca existió el federalismo, ya que, según investigación por él realizada a documentos del Estado de Los Andes del siglo XIX, "...toda, absolutamente toda la legislación estaba en las Leyes de los estados, elaboradas por las Asambleas Legislativas. No existían leyes nacionales. En este país las leyes nacionales comenzaron a dictarse en 1915; es decir, ayer."¹³³

El país no deja de ser formalmente un Estado federal. Aunque mantiene esa nominación, la centralización es un proceso profundizado, según afirma Brewer Carías, por causa de la riqueza generada por el petróleo que carbura el crecimiento del Estado nacional.¹³⁴

La caída de los regímenes autoritarios de Castro y Gómez no se tradujo en una reversión inmediata del centralismo. Se inició un camino de apertura a libertades individuales, pero la acción oficial seguía concentrándose desde el nivel central atribuciones tan elementales para una federación como la libre elección de sus autoridades, competencia que, desde 1893, había sido secuestrada por el Presidente de la República.

¹³² BREWER CARIAS, A. (1995). "El federalismo en la historia política venezolana", *Revista "Provincia" del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales*. N°1

¹³³ *Ibidem*. p.7

¹³⁴ *Ibidem*.

A juicio de Brewer Carias, en 1945 inicia un ciclo en la historia federal del país que ha denominado “del Estado democrático centralizado”, que abarca el período comprendido entre el 20 de octubre de 1945 (con el derrocamiento de Medina Angarita), pasando por el interregno de la Junta Militar de gobierno (1948 – 1958), consolidándose con la vuelta de la democracia el 23 de enero de 1958 y finalizando con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización en diciembre de 1989.¹³⁵

Durante éste extenso período sucedieron una serie de cambios políticos que fueron asentados mediante las constituciones del 47 y 53 aunque estas no hicieron aportes significativos a al modelo federal, salvo la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución de 1947 que ordenaba la realización de un plebiscito para consultar a los electores si estos deseaban escoger a sus gobernadores o que estos continuaran siendo nombrados por el Ejecutivo Nacional.¹³⁶

Asimismo, la Constitución de 1961, resultado de uno de los mayores esfuerzos de construcción de consenso político de la era republicana contemporánea, nomina a la República de Venezuela (apelativo asumido desde 1953) como un Estado Federal y abre nuevamente el camino para devolver la autodeterminación a los estados mediante la elección de sus gobernadores, aunque quedó condicionado a la promulgación de Ley especial aprobada por 2/3 partes de los miembros de las cámaras del Congreso Nacional. Dicha Ley fue promulgada el 14 de abril de 1989 bajo el rotulo de Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.

¹³⁵ *Ibidem.* p.12

¹³⁶ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2003). *op. cit.*

III. El federalismo en la Constitución de 1999

Finalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, vigésima sexta desde el nacimiento de la Patria libre del imperio español, como resultado del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente, fue sancionada y aprobada por el pueblo en referéndum el 15 de diciembre de 1999. Este nuevo instrumento proclama que Venezuela es un Estado Federal y Descentralizado, con los matices propios que se le otorgan.

Para Brewer Carías, la transformación medular que la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 debió adelantar era avanzar de una forma de Estado Federal centralizado a una efectiva Federación Descentralizada no condicionada a la voluntad política futura, situación que a su juicio no sucedió.¹³⁷

La Constitución de 1999 señala en su artículo 4, relativo a la forma de Estado que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”¹³⁸, presentando una redacción copiado de la Constitución de 1961, exceptuando la incorporación del término “descentralizado”.

Señala Brewer Carías que, obviando la nominación referida anteriormente, no se logró avances en la forma federal del Estado respecto a la Constitución de 1961 como debió serlo, por ejemplo, la modificación del modelo de financiación de los estados federados, sino que contrariamente se retrocedió en aspectos como la eliminación de la representación legislativa de la Federación instituida históricamente por la Cámara del Senado, o la

¹³⁷ BREWER CARÍAS, A. (2002). *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*. México D.F. Ediciones Universidad Autónoma de México.

¹³⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *op. cit.*

limitación de la autonomía organizativa de los poderes legislativos de los estados federados, según lo establecido en el artículo 162.¹³⁹

Si se apela a los aportes constitucionales de 1999 respecto de la descentralización (tomando las diferencias conceptuales señaladas en la siguiente sección), Brewer Carías informa un corto avance referido a la inclusión en el texto constitucional de elementos antes establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público de 1989.¹⁴⁰

IV. La Descentralización

1. Aclaratoria de Términos

Debido a que en la literatura jurídico-política es usual encontrar una identidad en el uso de los términos “federalismo” y “descentralización”, resulta entonces menester intentar aproximarse a una definición del segundo para comprender los fenómenos que ambos representan.

En efecto, ambos conceptos están íntimamente relacionados debido a que su génesis pudiera encontrarse en el principio de subsidiariedad. Dicho principio, expresado *ut supra* como base organizativa de la federación (Althusius), presenta según Mangas Martín un carácter complejo o “...poliédrico: filosófico, político y jurídico.” (*Apud.* Boixareu Carrera, A. (1994).).¹⁴¹

Señala Frosini que el principio de subsidiariedad presenta un significado ambivalente. En primer término, apunta al sentido “vertical”

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ *Ibidem.*

¹⁴¹ BOIXAREU CARRERA, A. (1994). “El principio de subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*. N° 21(3). p.774

correspondiente al vínculo jurídico existente entre el Estado y los entes territoriales subordinados que lo componen¹⁴². Asimismo, presenta un sentido “horizontal” referido a la relación existente entre el Estado y los ciudadanos, estableciendo expresamente que el primero debe abstenerse de intervenir, en la mayor medida posible, en la realización de los segundos garantizando así el desarrollo de sus libertades.¹⁴³

Si bien este principio ha sido referenciado en el mundo antiguo y la edad media¹⁴⁴, se insiste en afirmar que su mayor difusión se debe a la Iglesia Católica y su Doctrina Social, principalmente por la Encíclica *Quadragesimo Anno*, escrita por el Papa Pío XI en 1931, que dicta:

“...como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.”¹⁴⁵

Es así que, aproximando a una definición, para Roversi-Monaco, la descentralización, no representa un concepto jurídico asociado a una determinada acepción, sino un conjunto de mecanismos de organización del

¹⁴² FROSINI, T. (2002). “Subsidiariedad y Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*. N° 115.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ BOIXAREU CARRERA, A. (1994). *op. cit.*

¹⁴⁵ PÍO PP. IX. (1931). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la Ley Evangélica*. Parágrafo 79. Consultada en fecha 06 de Diciembre de 2016. Disponible en: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html

Estado¹⁴⁶. Grau por su parte señala que se trata de “...un mecanismo de organización netamente administrativo...”¹⁴⁷.

De igual manera, Brewer Carías asocia dicho término con la idea de sistema “...de distribución vertical del Poder Público...”¹⁴⁸⁻¹⁴⁹ o con la imagen de proceso político¹⁵⁰, lo que en definitiva coincide con lo señalado anteriormente. Meyer señala también que la descentralización “...representa una autentica posesión de poder independiente de toma de decisiones por las unidades descentralizadas...” (Apud. Oates, W. (1977).).¹⁵¹

Ahora bien, lo anterior denota que existe en la literatura una usual relación sinonímica entre el concepto político del federalismo y la acepción de descentralización en su dimensión también política. Es tal esta identidad que Corona afirma que la diferencia entre ambos términos es tan solo una “...cuestión de grado y nombre.” (Apud. Rangel, C. (2003).).¹⁵²

Por otra parte, cabe destacar que la relación entre los conceptos federalismo y descentralización es habitual más no directa, debido a que el Estado Federal presenta, al menos en un pequeño grado, muestras de descentralización política. No obstante, es posible la existencia de Estados con un alto nivel de descentralización política sin acoger estos la forma de

¹⁴⁶ ROVERSI-MONACO, F. (1973). *Descentralización (y centralización)*. En BOBBIO, N. et. al. (2008). *Diccionario de Política*. Tomo I. México D.F. Siglo Veintiuno Editores.

¹⁴⁷ GRAU, M. (2000). *Federalismo y Descentralización*. Conferencia dictada en la ciudad de Maracay en la sede de la Procuraduría General del Estado Aragua el 22 de julio de 2000. Fecha de consulta 03 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=1005>

¹⁴⁸ BREWER CARÍAS, A. et. al. (1990). *Leyes para la descentralización política de la Federación*. Colección de Textos Legislativos N° 11. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana. p.16

¹⁴⁹ *Idem*. (1994). *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993*. Caracas. Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización. p.59

¹⁵⁰ *Idem*. (1998). “El proceso de descentralización política en América Latina: la perspectiva federal”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. N° 1.

¹⁵¹ OATES, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Versión Castellana. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. p.63

¹⁵² RANGEL, C. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional*. Colección Estudios. Madrid. Consejo Económico y Social CES. p. 48.

Estado Federal. Al respecto Roversi-Monaco afirma que sólo puede hablarse de federalismo (o real autonomía política de los entes subnacionales) una vez que se asuma la descentralización política.¹⁵³

Finalmente, la doctrina ha coincidido en identificar tres dimensiones en los que debe existir descentralización: Política (distribución del Poder), Administrativa (distribución de competencias) y fiscal (participación del ingreso nacional y oportunidades para la generación de ingresos propios).

2. La Descentralización en Venezuela

A. La era democrática y el arribo de la Descentralización:

El 23 de enero de 1958 es derrocado en Venezuela el gobierno del General Marcos Pérez Jiménez. Los partidos políticos, ilegalizados hasta entonces, debieron buscar mecanismos que permitiera que la nueva democracia se sembrara en el país y no resultara en un proyecto exclusivo y excluyente como en 1948, que derivó en la instauración de la Junta Militar.

Ante tal situación, los líderes de los 3 principales partidos políticos involucrados en la lucha contra la dictadura, suscribieron el denominado *Pacto de Punto Fijo*. En ese contexto, y luego de la realización de elecciones libres, el Congreso Nacional, instituido como representante del poder originario, dicta una nueva Constitución en 1961.

Señala Brewer Carías que las circunstancias políticas y sociales que afrontaba el país para los años sesenta impulsaron a los actores políticos a instaurar un modelo de *federalismo sometido* mediante el cual el nivel nacional asumió todos los poderes del Estado, dejando a los municipios algunos vestigios de autonomía en competencias propias de la vida local,

¹⁵³ ROVERSI-MONACO, F. (1973). *op. cit.*

vaciando definitivamente a los estados federados de cualquier sentido político y administrativo.¹⁵⁴

Tal situación no respondió a una aversión del Congreso Nacional en 1961, sino que como refiere el autor *in comento* respondió a la necesidad del naciente Estado Democrático en hacer frente a los movimientos armados de inspiración marxista-leninista patrocinados desde Cuba, así como a los alzamientos militares de facciones derechistas dentro de la propia Fuerza Armada Nacional.¹⁵⁵

Asimismo, aunado a la centralización administrativa como forma de Estado (fáctica), se encuentra otro elemento determinante en la posibilidad o no de avanzar hacia el federalismo destacado por Brewer Carías como lo fue la *partidocracia* como sistema político en Venezuela.¹⁵⁶

Brewer Carías señala que la *partidocracia* permitió a las organizaciones partidistas la monopolización de los mecanismos de representación y participación política de la sociedad venezolana. Por una parte, sólo a través de los partidos políticos se podía acceder a cargos de representación en órganos deliberantes o magistraturas, apelando al sistema de representación proporcional conforme el método D'Hont, que imposibilitaba el acceso al poder a las expresiones no partidistas. Por el otro lado estuvo el secuestro de la participación política de la ciudadanía mediante la intervención de los partidos en las elecciones de todas las expresiones de las sociedades intermedias (gremios, sindicatos, centros de estudiantes, etc.).¹⁵⁷

Como fue señalado, lo anterior encontró justificación al inicio del proceso de consolidación del nuevo Estado Democrático pero ya para la década de los ochenta su persistencia comenzó a representar un obstáculo para las transformaciones políticas necesarias para afrontar la modernidad

¹⁵⁴ BREWER CARÍAS, A. (1994). *op. cit.*

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ *Ibidem.*

¹⁵⁷ *Ibidem.*

que reclamaba el país con la democracia más longeva de la región. Al respecto Brewer Carías afirma:

“Si nosotros no hubiésemos tenido un modelo de Estado de Partidos altamente centralizado en el año 1958, quizás no hubiese habido forma de implantar la democracia en el país de América Latina que en ese momento tenía menos tradición democrática. No estábamos acostumbrados a ello; la única forma que había para lograr el objetivo era que nos la impusieran; y la impuso el centralismo, conducido por los partidos políticos. Al centralismo político partidista y al Estado de Partidos, por tanto, le debemos la democracia, pero luego ha sido la propia democracia de partidos, la que ha estado conspirando contra el régimen de libertades.”¹⁵⁸

En 1984, durante el gobierno del Presidente Jaime Lusinchi se creó mediante Decreto la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado COPRE¹⁵⁹ con el objetivo de asesorar y presentar al Presidente propuestas tendientes a la transformación política institucional del Estado. Dicha comisión, conformada por 35 miembros (18 figuras independientes y 17 representantes de los partidos políticos), dedicó esfuerzos en recoger los planteamientos surgidos de la sociedad civil, convirtiéndose en válvula de escape de la alta presión generada por la necesidad de cambio en el acontecer político nacional del momento.

En 1986 la COPRE presentó al Presidente un documento denominado *Propuestas para Reformas Políticas Inmediatas* que sugería la profundización de la distribución del Poder Político mediante:

- La elección directa de los Gobernadores de los estados federados (hasta el momento realizado por el Presidente de la República).
- La creación y elección de los Alcaldes municipales (El municipio era dirigido por la figura del Presidente del Concejo Municipal)
- La reforma electoral hacia un sistema mixto que sustituyera el esquema de listas cerradas.

¹⁵⁸ *Ibidem.* p.19

¹⁵⁹ Decreto Presidencial 403 del 17 de diciembre de 1984

- La apertura de los partidos políticos (cada vez más cerrados a la participación de nuevos actores).

Pese a la resistencia de la facción “lusinchista” del partido Acción Democrática¹⁶⁰, el compromiso suscrito entre los principales candidatos presidenciales en 1988 y la presión social surgida con los hechos de protestas en Caracas para febrero de 1989, parte de estas medidas se materializaron a través reformas legislativas aprobadas que permitieron el nacimiento formal de la descentralización en Venezuela, aunque como señalan Layrisse y Moreno, más que una respuesta natural a los procesos de cambios políticos se debió a una respuesta *oportunista*.¹⁶¹

En 1989 se dictan entonces las siguientes leyes para materializar la descentralización política e iniciar la descentralización administrativa:

- Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado. (LERGE)
- Ley sobre el período de los Poderes Públicos de los Estados. (LPPPE)
- Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. (LORM)
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (LODDTC)

Posterior a estos instrumentos considerados hitos en el proceso de descentralización, la producción normativa fue cuantitativamente poca durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez. Según lo señalado por el Ministro de Estado para la Descentralización en 1993, durante los primeros años de imperio de la legislación base tan solo se logró avanzar en un Reglamento Parcial N° 1 de la LODDTC, dictado en junio de 1992 que tuvo

¹⁶⁰ CUÑARRO, E. (2006) “Venezuela 1984-1999: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política)”, *Revista Cuestiones Políticas*. v.22 N° 37.

¹⁶¹ LAYRISSE, I. y MORENO, M. (2010). *La descentralización fiscal en Venezuela. Un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño?*. Colección Estudios. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

como propósito (escuetamente logrado) la ordenación de un proceso tan complejo.¹⁶²

El 05 de junio de 1993, asume la presidencia de la República, en calidad de interino, el Dr. Ramón José Velásquez, luego de un proceso de enjuiciamiento político y penal de Carlos Andrés Pérez. Este hecho suponía de entrada un viento favorable al proceso de descentralización debido a que Velásquez se desempeñó como primer presidente de la COPRE entre 1984 y 1986 y participó en la mayoría de las discusiones que permitieron la confección de las propuestas que permitieron los avances federalistas de 1989. El 07 de junio designa como Ministro de Estado para la Descentralización al Dr. Allan Brewer Carías, con la tarea medular de asesorar al Ejecutivo Nacional en "...la elaboración y formalización de los programas, la concertación, la supervisión y la coordinación de la ejecución de proceso de descentralización."¹⁶³

En efecto, en su *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993* Brewer Carías da parte del estado de este proceso para la fecha de su nombramiento, destacando el estancamiento debido a la inexistente legislación que permita la coordinación de los procedimientos, así como la falta de voluntad política de algunos despachos nacionales para traspasar actividades que hasta el momento venían desempeñando.¹⁶⁴

Es así, que el período de provisionalidad del gobierno de Velásquez es también un período de desarrollo de la descentralización administrativa. Brewer Carías reseña detalladamente en su informe los instrumentos reglamentarios dictados en dicho período que facilitaron la descentralización

¹⁶² BREWER CARÍAS, A. (1994). *op. cit.*

¹⁶³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Decreto N° 3.032, mediante el cual se designa al Ministro de Estado para la Descentralización*. Publicado en la Gaceta Oficial N° 35.229 de fecha 09/06/93.

¹⁶⁴ BREWER CARÍAS, A. (1994). *op. cit.*

de las competencias exclusivas así como la coordinación de aquellas concurrentes.

Asimismo, en el marco de una Ley Habilitante concedida al Presidente por el Congreso Nacional, se dictó un Decreto-Ley que permitió avanzar en la dimensión fiscal de la descentralización como lo fue el Decreto-Ley N° 3.265 25 de Noviembre de 1993 que regula los mecanismos de participación de los estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, mejor conocido como Ley del FIDES.¹⁶⁵

Al respecto, Alfonzo destaca que esta acción representó un incentivo para participar del proceso de descentralización administrativa, ya que la finalidad del FIDES era financiar las cargas de las competencias transferidas y/o la preinversión requerida para la aceptación de estas, mediante la metodología de presentación de proyectos evaluables, concreto y cofinanciados.¹⁶⁶

En 1996, tomando como justificación legal lo establecido en el artículo 136, numeral 10, de la Constitución de 1961, fue aprobada la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos con el propósito de beneficiar a los estados federados en cuyos territorios se desarrollen tales actividades extractivas. Esta Ley estableció un reparto del monto de los ingresos fiscales originados por los tributos previstos en las leyes de Minas e Hidrocarburos, en una cuantía de 70% para los estados federados y municipios productores, y el restante 30%

¹⁶⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Decreto-Ley N° 3265 que regula los mecanismos de participación de los estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Publicado en Gaceta Oficial N° 35.359 de fecha 13/12/93.

¹⁶⁶ ALFONZO, J. (2011). *El régimen de los estados vs. la centralización de competencias y de recursos financieros*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

en los demás estados y municipios, así como al Distrito Federal y Territorios Federales.¹⁶⁷

B. La Descentralización y la Constitución de 1999:

Lo anterior representa los aspectos más significativos del nacimiento y auge¹⁶⁸ del proceso de descentralización política, administrativa y fiscal en Venezuela. Ahora bien, con la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia de la República y su idea (inicial) de la descentralización desconcentrada¹⁶⁹, se dio un giro al rumbo descentralizador impulsado desde los años ochenta.

El 02 de febrero de 1999 Hugo Chávez jura como Presidente de Venezuela para el período 1999-2004, anunciando el llamado a un referéndum consultivo nacional que permitiera la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para darle al país un nuevo texto constitucional. En diciembre de ese mismo año es aprobada en referéndum la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Como se señaló *ut supra*, la Constitución de 1999 estableció en su artículo 4 que Venezuela asumía la forma de Estado Federal Descentralizado en los términos que la propia Constitución señala. Asimismo, institucionalizó a la descentralización como una política del Estado y ya no un objetivo prescindible dependiendo del gobierno de turno, esto a través del artículo 158 que consagra:

Artículo 158: La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la

¹⁶⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos*. Publicada en la Gaceta Oficial N° 36.220 de fecha 18/12/1996.

¹⁶⁸ Tomando la clasificación temporal dada por Layrisse y Moreno.

¹⁶⁹ *Vid.* ALVAREZ, R. (2010). "Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)". *Revista de Ciencias Sociales*. v.16 N°4.

democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.¹⁷⁰

A tales efectos, fueron constitucionalizados los avances respecto de la descentralización política mediante la incorporación de las normas para la elección de Gobernadores y Alcaldes dentro del articulado del Título correspondiente al Poder Público, honrando así lo iniciado en 1989 con la LERGE y la reforma a la LORM. Como ya se señaló, el Federalismo tuvo un gran revés en esta nueva Constitución con la eliminación del órgano de representación federal por antonomasia como lo es el Senado.

Ante la pérdida del órgano de coordinación política de la Federación, la Constitución de 1999 fijó en su artículo 185 la creación de un Consejo Federal de Gobierno (CFG) como "...órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios."¹⁷¹

Asimismo, dentro de la esfera de la descentralización administrativa, fueron incorporadas a la Constitución un gran número de disposiciones dictadas en la LODDTC de 1989, definiendo para estados y municipios un catálogo base de competencias que pudieran ser aumentadas por transferencia de conformidad a los artículos 157 y 165.

Igualmente, la Constitución de 1999 abordó aspectos de la dimensión fiscal de la descentralización al incorporar en ella los avances en materia del *Situado Constitucional* que habían sido logrados por la LODDTC. También, le fue dado rango constitucional a un fondo que asegurara la compensación interterritorial, es decir, que permita el desarrollo equilibrado de los estados y municipios sin que se limiten las iniciativas de los gobiernos subnacionales más consolidados.

¹⁷⁰ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *op. cit.*

¹⁷¹ *Idem.*

Finalmente, y como se detallará en el capítulo siguiente, la Constitución de 1999 incorporó en sus disposiciones transitorias el mandato para dictar una Ley que desarrolle la hacienda pública de los estados federados.

C. El desmontaje de la Descentralización:

A los efectos de esta sección se debe diferenciar entonces entre las acciones dirigidas a transformar la descentralización política variando la distribución vertical del Poder Público; aquellas dirigidas a minimizar la descentralización administrativa y las competencias a estados y municipios; y las acciones que impactan la autonomía financiera de la Federación. Al respecto se enumerarán algunas acciones destacadas obviando la cronología y agrupando por ámbito dimensional.

i) Contra la Descentralización Política:

Siendo que la distribución política del Poder Público se encuentra establecida en la Constitución, desde la de 1811 hasta la vigente, la supresión de las mismas requeriría de una reforma a la Constitución, al igual que para la modificación de los mecanismos de elección universal, directa y secreta. Por tanto, el gobierno nacional ha buscado un mecanismo para generar niveles de gestión de políticas públicas distintos de las autoridades subnacionales previstas en la Ley.

Primeramente, En 2007 mediante una reforma constitucional se propuso la denominada *Geometría del Poder* en la que el Poder Público se distribuyera desde la Presidencia hacia una entelequia retórica llamada Poder Popular, representada por organizaciones vecinales y sectoriales de la sociedad agrupadas en figuras subjetivas adscritas a la propia Presidencia, sin requerir la mediación de los niveles territoriales intermedios, desligándose del principio de subsidiaridad, base de toda Federación. Asimismo, dicha

reforma desdibujaba al municipio como unidad primaria del Estado sustituyéndolo por la comuna.¹⁷²

No obstante a que dicha reforma fue negada por el pueblo venezolano en referéndum, el gobierno ha venido incorporando su propuesta vía legislativa (o por habilitación legislativa al ejecutivo), procurando así las denominadas Leyes del Poder Popular, principalmente la Ley de los Consejos Comunales.

Apelando a la vivida experiencia de los años ochenta con el proceso de regionalización y las Corporaciones de Desarrollo Regional, el gobierno nacional ha modificado la Ley Orgánica de la Administración Pública para permitir la creación de vicepresidencias regionales. Destaca también la reforma de la Ley Orgánica del poder Público Municipal que suprimió a las Juntas Parroquiales como la figura de elección popular más cercana a la comunidad con verdadero reconocimiento constitucional.

ii) Contra la Descentralización Administrativa:

En el primer año de vigencia de la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional autorizó, vía Ley Habilitante, al Presidente de la República para dictar Decretos con rango, valor y fuerza de Ley. Es así que en noviembre de 2001 fueron publicados 49 de estos Decretos-Ley muchos de los cuales, en opinión de Sánchez Meleán, desconocían al artículo 4 de la Constitución de 1999 y asediaban la autonomía de estados y municipios lo que representó un daño a la descentralización (de puertos, de aviación civil, de tránsito y transporte terrestre, de seguridad ciudadana, de Hidrocarburos, designación

¹⁷² ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2007). Proyecto de Reforma a la Constitución de 1999, sancionado el 2 de noviembre de 2007 y negado por el pueblo en Referéndum de fecha 2 de diciembre de 2007.

y destitución de Contralores Estadales y la Ley de los Consejos Legislativos de los Estados, entre otros).¹⁷³

Mediante la reforma constitucional de 2007, negada por el pueblo en referéndum, se intentó suprimir la descentralización tanto como política nacional, así como del lenguaje y técnica legislativa. Ciertamente el proyecto de reforma constitucional eliminaba: 1) la garantía de la descentralización administrativa del artículo 16, 2) la descentralización como política nacional del artículo 158, 3) el órgano de coordinación de las políticas de descentralización como el Consejo Federal de Gobierno previsto en el artículo 185, 4) las competencias residuales de los estados federados del numeral 11 del artículo 164, 5) la facultad de la Asamblea Nacional para atribuir a los gobiernos subnacionales determinadas competencias del Poder Nacional de acuerdo a lo previsto en el artículo 157.¹⁷⁴

En 2008, la Procuraduría General de la República elevó al Tribunal Supremo de Justicia un recurso de interpretación del numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de 1999 relacionado con la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos. Es así que la Sala Constitucional se pronunció al respecto mediante sentencia de fecha 15 de abril del mismo año en la que, entre otras consideraciones, allana el camino al ejecutivo para proceder a la “reversión” de las competencias transferidas por el Poder Nacional a los estados federados bajo el imperio de la LODDTC, exhortando además a la Asamblea Nacional a modificar dicha ley para adecuar al espíritu de lo sentenciado.¹⁷⁵

¹⁷³ SANCHÉZ MELEÁN, J. (2010). *Estado Federal, Estado Comunal y Consejo Federal de Gobierno*. Maracaibo. Comisión para la Reforma del Estado. Gobernación del Estado Zulia.

¹⁷⁴ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2007). *op. cit.*

¹⁷⁵ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 565 de fecha 15 de Abril de 2008 (Recurso de Interpretación del numeral 10 del artículo 164 de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, presentado por la Procuraduría General de la

En igual caso, el gobierno nacional ha procurado la incorporación legislativa de la negada propuesta de reforma mediante la reforma a la Ley de los Consejos Comunales y demás leyes del Poder Popular, la modificación de la LODDTC y la posterior aprobación de la Ley del Consejo Federal de Gobierno¹⁷⁶ y su reglamento¹⁷⁷.

iii) Contra la Descentralización Fiscal

Sobre este particular, destacan una serie de decisiones respecto del manejo de las finanzas públicas nacionales que han venido impactando los ingresos de los gobiernos subnacionales. En primer término es menester considerar que el Situado Constitucional representa una de las fuentes de ingresos más importantes de los estados y municipios, situación que ha sido aprovechada por el gobierno nacional para menguar las capacidades de respuesta ante las demandas sociales que afrontan los entes territoriales constitucionales.

Es así, que si bien la Constitución de 1999 fija la cuantía porcentual de la participación de los ingresos ordinarios de los estados y municipios, siguiendo los avances logrados por la LODDTC, ha quedado al arbitrio del gobierno nacional el manejo de los ingresos adicionales a los presupuestados en la Ley. Es el caso de la técnica de subestimación de los precios del petróleo en la Ley de Presupuesto, los ingresos adicionales recaudados por precios superiores de venta en el mercado internacional son tomados por el gobierno nacional como *ingresos extraordinarios* por lo que la diferencia aritmética no es enterada al situado constitucional sino que es

República). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.HTM>

¹⁷⁶ *Idem.* Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Publicada en Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22/02/10.

¹⁷⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.* Publicado en Gaceta Oficial N° 39.416 de fecha 04/05/10.

direccionada a una serie de fondos nacionales de uso discrecional del presidente.

Asimismo, en el marco de similar estrategia nace en 2004 el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País FONDESPA, siendo financiado por PDVSA y administrado por el Banco de Desarrollo Social BANDES, bajo el amparo de la Ley de Orgánica de Hidrocarburos, justificado en la necesidad de inversión para el fortalecimiento del sector productivo nacional, la transformación de materias primas provenientes de hidrocarburos y la incorporación de tecnologías avanzadas, aunque en la práctica se utiliza para financiar los proyectos que disponga el ejecutivo nacional, vgr. la puesta en marcha de CONVIASA.

De igual manera, señala Alfonzo, en 2005 una reforma a la Ley del Banco Central de Venezuela¹⁷⁸ estableció que los ingresos generados en divisas serán distribuidos de la siguiente manera:

- Los necesarios para cubrir las obligaciones en bolívares serán enterados al BCV;
- Los necesarios para honrar obligaciones en moneda extranjera y realizar inversiones serán retenidos por PDVSA;
- El monto excedentario será transferido al FONDEN para el financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la prestación de servicios asistenciales, así como para servicios de la deuda.¹⁷⁹

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, se puso en funcionamiento el denominado Fondo de Compensación Interterritorial FCI que vino a derogar al anterior FIDES. Si

¹⁷⁸ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. *Ley del Banco Central de Venezuela*. Publicada en la Gaceta Oficina N° 38.232 de fecha 20/07/05.

¹⁷⁹ ALFONZO, J. (2011). *op. cit.*

bien en la teoría ambos fondos pudiesen coexistir, la fundamentación técnico-jurídica-financiera fue que ambos se nutrían de recursos provenientes del IVA. El FCI presentó entonces una distribución de sus recursos, ya no entre estados y municipios, sino que también incluyó como beneficiarios a los consejos comunales, en detrimento de la capacidad financiera de los entes territoriales constitucionales.

Con las modificaciones realizadas a la ley en 2006 y 2010, la LAEE logro subsistir bajo la coordinación del CFG pero con una distribución de recursos que también incluyen a las organizaciones de base del Poder Popular.

Por último, es imperativo señalar que la Constitución de 1999 mandó en su disposición transitoria cuarta, numeral 6, a la Asamblea Nacional para que esta, en un lapso no mayor a un año desde su entrada en vigencia, sancionara una Ley que desarrolle la hacienda pública estatal, con el objeto de transferir, definitivamente, la capacidad a los gobiernos intermedios para recaudar, administrar y controlar sus ingresos de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, y poder así dar respuesta a las demandas ciudadanas en función de la ejecución de las competencias que el ordenamiento jurídico le imponen, lo que en definitiva representa la médula del presente trabajo.

CAPÍTULO III

LA HACIENDA PÚBLICA ESTADAL

I. Federalismo Fiscal

1. Consideraciones Generales

Siendo que el presente documento se enmarca en una investigación de naturaleza jurídica, se intentarán considerar apenas los detalles propios de la economía y las finanzas públicas, salvo aquellos que resulten pertinentes para lograr resolver el fondo de la investigación. Esta sección comprende un conjunto de generalidades que permiten entender el contexto en el que se incorpora la teoría del Federalismo Fiscal.

A. Intervención del Estado en la Economía:

En primer lugar es necesario comprender la justificación que tiene la intervención del Estado en la economía, sin el ánimo de polemizar entre quienes defienden las tesis liberalistas más marcadas o aquellos que aseguran la necesidad de plena intervención del Estado. Adam Smith en 1776 con su trabajo sobre *La riqueza de las naciones* defiende la mínima intervención del Estado debido a que son la competencia y el ánimo de lucro lo que impulsa a sus individuos a producir lo que se demanda al menor costo posible, dejando que, a través de la *mano invisible del mercado*, las fuerzas de la oferta y la demanda se autorregularan.¹⁸⁰

Como refutación a Smith, Karl Marx señala que la propiedad individual es apenas una distorsión que debía ser corregida por la intervención plena

¹⁸⁰ SMITH, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Digital edition. Metalibri. Fecha de consulta: 09 de diciembre de 2016. disponible en http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf

del Estado a través del control de los medios de producción.¹⁸¹ Por otra parte, John Stuart Mill, señala en su tesis del *Laissez Faire* que el Estado no debe regular ni controlar a los privados ya que lo que garantiza el interés general es la libertad plena.¹⁸² Esta última tesis predominó en occidente ya que representaba la alternativa natural al modelo de planificación central de la Unión Soviética.

Con ocasión de la conocida *Gran Depresión* de 1929 en EE.UU. el inglés John Maynard Keynes afirmó que el Estado podía y debía intervenir para corregir los fallos del mercado (las desviaciones que el propio mercado no puede corregir) que se presenten, no solo controlando o regulando la actividad económica privada, sino también estimulando la economía mediante su inversión directa a través del gasto gubernamental o la concesión de transferencias, así como mediante la implementación de políticas monetarias.¹⁸³

La expansión del comunismo posterior a la II Guerra Mundial llevó a Alfred Müller-Armack a presentar su denominada *Economía Social de Mercado* que afirma que las actividades del Estado también pueden causar incentivos equivocados, principalmente cuando el sector público modifica el mercado fijando precios mínimos y máximos.¹⁸⁴

Ahora bien, a efectos del presente trabajo la economía se entenderá desde el enfoque de economía mixta en la que se combinan actividades económicas que son realizadas por el Estado y por los agentes privados.

¹⁸¹ STIGLITZ, J. y ROSENGARD, J. (2016). *La economía del sector público*. 4ta Edición. Madrid. Antoni Bosch, Editor, S.A.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ *Idem*.

¹⁸⁴ RESICO, M. (2011). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Edición Latinoamericana. Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung.

B. Limitaciones al sistema de mercado

Partiendo de la tesis de Smith para quien la oferta y la demanda eran suficientes para regular al mercado, en ocasiones se presentan fracasos específicos que ameritan la excepcional participación del sector público.¹⁸⁵ Si bien es conocido que los mecanismos de mercado competitivos han sido eficientes en la asignación de recursos, también resulta sabido que dichos mecanismos están expuestos a limitaciones que ocasionalmente dañan sus resultados.

Rangel, destaca dos categorías de situaciones que se presentan como anómalas cuando se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado: por una parte se trata de los *fallos de mercado*¹⁸⁶ o supuestos bajo los cuales no se genera el ambiente propicio para el intercambio, y por otra parte se presentan problemas de orden moral que afectan a ideales superiores de justicia y equidad durante la búsqueda de óptimos y eficiencias.¹⁸⁷

i) Los Fallos de Mercado:

Stiglitz y Rosengard afirman que se tratan de circunstancias o condiciones en las que los mercados no son eficientes en sentido de Pareto¹⁸⁸ lo que justifica la intervención del Estado, enumerando seis de estas condiciones que serán apenas tres bosquejadas a continuación:

¹⁸⁵ SMITH, A. (1776). *op. cit.*

¹⁸⁶ *Vid.* STIGLITZ, J. y ROSENGARD, J. (2016).

¹⁸⁷ RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

¹⁸⁸ Afirma Rangel, C. (2007) que el sentido, criterio u óptimo de Pareto se refiere a la toma de decisiones sociales bajo la observancia de dos reglas: 1) si todos los miembros de la sociedad son indiferentes ante dos situaciones sociales alternativas, se tendrá que esa sociedad (conjunto) es también indiferente; 2) si al menos un individuo considera que una situación social x es mejor que una situación social y, y el resto de la sociedad permanece indiferente, entonces la sociedad (conjunto) preferirá x. Aclara Rangel que esta idea se refiere a una situación en la que no existe posibilidad de lograr mejoras para alguien sin perjudicar la situación de otro.

- Fallo de competencia: la eficiencia parietana se logra en condiciones de competencia perfecta, es decir, cuando existe un número indeterminado de productores y compradores de determinado bien, homogeneidad de productos, transparencia e igual en el acceso a la información, libre movilidad de los participantes, entre otros, que no permita que alguno de los actores se convierta en fijador de precios. Ejemplo de esto tenemos los monopolios, los oligopolios y las competencias monopolísticas.
- Bienes públicos: son aquellos bienes que por su naturaleza no son suministrados por el mercado como la Defensa Nacional o un faro de navegación, y tienen dos características básicas: a) su costo marginal es cero, es decir, no cuesta nada beneficiar a una persona adicional (cuesta lo mismo defender a 1.000.000 de personas que a 1.000.001 o iluminar la senda de 1 ó 1000 barcos en una noche); b) no es posible la exclusión durante su prestación (al repeler un ataque se benefician todos los habitantes así como no se puede evitar que el faro ilumine a todos). Señalan Stiglitz y Rosengard que el hecho que este tipo de bienes no sea suministrado por el mercado es un argumento para la intervención del Estado en la economía.
- Externalidades: son fenómenos exógenos al proceso económico que afectan de manera de manera positiva o negativa a este sin que medie la voluntad de los agentes. Clásico ejemplo de externalidad positiva se encuentra en el cultivo de frutas colindante a una granja apícola dado que la presencia de la primera afecta positivamente la producción de miel, sin que para ello medie acuerdo previo entre los agentes involucrados, ni indemnización alguna. Caso negativo sería la presencia de una planta de químicos junto a un lago de pesca.

Resulta evidente entonces que estos fallos comprenden situaciones que la propia *mano invisible del mercado* no puede corregir por su propia dinámica, justifica la intervención del Estado para corregirlos. Sin el ánimo de polemizar entre liberales y comunistas, se tomará como que dicha intervención deberá ser la suficiente para garantizar la corrección de los mismos.

ii) El problema moral de los criterios de eficiencia.

El libre ejercicio de las fuerzas del mercado no debe ser medido en su eficiencia según el criterio de Pareto debido a que existen implicaciones de orden moral a la hora de definir que lo que es justo y equitativo en función de este óptimo. Al respecto Sen refiere que:

“...una economía poder ser óptima en este sentido aun cuando unos están nadando en abundancia y otros bordeen la indigencia, con tal que no pueda mejorarse a los indigentes sin recortar los placeres de los ricos. (...Omissis...) una sociedad o economía puede ser optima según Pareto y ser no obstante perfectamente indignante.” (*Apud.* Rangel, C. (2003).).¹⁸⁹

C. Fundamentos teóricos del Federalismo Fiscal

Si bien las ciencias económicas han desarrollado una gran literatura referida al federalismo fiscal, no obstante aquí se limitará a la triada que representa el constructo más clásico respecto del tema, y es la conformada por las ideas de Charles Tiebout, Wallace Oates y Richard Musgrave.

Refiere Rangel que uno de los primeros autores que fijó el análisis del federalismo fiscal fue Tiebout en 1956 quien considera el trabajo de Paul Samuelson quien establece que, a su juicio, no existe una solución de mercado para la ineficiente asignación de bienes públicos debido, presumiblemente, al desconocimiento de las preferencias del consumidor

¹⁸⁹ RANGEL, C. (2003). *op. cit.* p.53

(administrado) que dé pista de las cantidades y modos de su distribución.¹⁹⁰ Frente a esta consideración de Samuelson, Tiebout señala que si existe un medio para descifrar tales preferencias y es a través de la elección de su lugar de residencia, lo que ayudaría a los gobiernos a definir estrategias para la eliminación del comportamiento polizón¹⁹¹ de algunos ciudadanos.

Esta visión de Tiebout refuerza la necesidad que tales bienes públicos sean suministrados por un sistema de gobiernos locales quienes tienen el deber de garantizar la adecuada asignación de los bienes demandados ya que su ineficiencia será castigada con la migración de sus habitantes hacia otra localidad, poniéndose en práctica la tesis del *voto con los pies* señalada por el autor. Al respecto, concluye Rangel que los individuos escogerán localidades que presten mejores servicios si se establece que cada ciudadano debe cubrir los gastos causados por tal prestación.¹⁹²

Otro de los autores principales abordados por Rangel es Richard Musgrave quien en 1965 y 1969 presentó sendas consideraciones que han impulsado al federalismo fiscal desde entonces. En sentido inverso al referido, en 1969, considera que se hace necesario saber el impacto espacial que tienen los bienes sociales con el objeto de reasignar a los niveles correspondientes las competencias administrativas y su financiamiento. En tal sentido, resulta de vital importancia la coincidencia de los ámbitos espaciales de impacto social, tributación y la toma de decisiones. De igual manera alerta que los administrados no solo deben procurar el beneficio para su localidad sino para todas las demás.¹⁹³

¹⁹⁰ *Ibidem.*

¹⁹¹ Se refiere al efecto *free-rider* considerado por el propio Tiebout, que implica la tendencia de algunas personas a aprovechar de la asignación de bienes y servicios mientras busca alternativas para evitar el pago de los mismos.

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ *Ibidem.*

Significativo aporte representa también para la Hacienda Pública el realizado por Musgrave en 1965 en el que realizó un ejercicio de agrupación de las tareas del Estado en 3 grandes funciones con el objeto de determinar en qué nivel de gobierno deberían ser desempeñadas. A saber:

- Función de Asignación: mediante la que se corrigen los fallos de Mercado ya comentados, es decir, la provisión de bienes públicos, la corrección de externalidades o el perfeccionamiento de los escenarios de competencia perfecta.
- Función de Distribución: refiere al ajuste de la distribución del ingreso y riqueza obtenida conforme lo que sea considerado justo o equitativo por la sociedad.
- Función de Estabilización: que implica el uso de la política presupuestaria con el propósito de mantener altos niveles de empleo, una razonable estabilidad en los niveles de precios y una apropiada tasa de crecimiento económico, con impactos sobre los efectos del comercio y la balanza de pagos.¹⁹⁴

Por último, se resalta el aporte de Wallace Oates a la doctrina del federalismo fiscal. Es así que Rangel destaca del trabajo de Oates su apego a la tesis distributiva funciones de Musgrave, aunque agrega que estas deben estar asignadas a los distintos niveles jurisdiccionales así como los instrumentos que permitan su financiación.¹⁹⁵ De igual manera, y como corolario de los aportes de Oates al federalismo fiscal, este planteó un teorema de la descentralización que reza:

“...para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos

¹⁹⁴ MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1989). *Public finance in theory and practice*. EE.UU. McGraw-Hill, Inc.

¹⁹⁵ RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

gobiernos locales, siempre será más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficiente a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones.”¹⁹⁶

Como resulta evidente del Teorema de Oates, el planteamiento de la descentralización fiscal implica la participación de los niveles de mayor proximidad a la ciudadanía, es decir, que se funda en el ya comentado principio de subsidiariedad.

II. Distribución de competencias y gasto entre los niveles subnacionales

Aunque pudiera resultar evidente que se deban razonar los ingresos de los estados antes que analizar sus gastos, la teoría económica de la hacienda pública ha evolucionado a considerar que es menester conocer primeramente la distribución de competencias, es decir, qué responsabilidades le corresponden a los niveles territoriales de gobierno lo que, a todas luces, permitiría cuantificar el costo de su prestación e implementar a partir de allí los mecanismos de financiamiento más convenientes.

Los aportes presentados por los principales autores de la teoría económica de la hacienda pública (Tiebout, Oates, Musgrave), permiten realizar una aproximación al problema de la distribución de competencias desde el Poder Nacional hacia los entes menores. Sobre la base de la propuesta de distribución de funciones de Musgrave, Oates afirma dicho esquema no busca la segregación perfecta de competencias públicas, sino que comprende y permite la interrelación de los sujetos con el propósito de cumplir los cometidos del Estado ya que existen responsabilidades

¹⁹⁶ OATES, W. (1977). *op. cit.*p.75

compartidas en las que alguno de los actuantes deberá participar con mayor intensidad.¹⁹⁷

Es así, que la teoría económica de la hacienda pública hace suma con los aportes complementarios que desde la década de los sesenta han venido presentando importantes investigadores del federalismo fiscal, lo que ha permitido ampliar la visión respecto de los mecanismos de asignación de competencias sobre la base de la tesis musgraviana. A partir de allí, Rangel resume tales aportes en tres principios generales, a saber:

- Principios económicos generales: i) la función de estabilización macroeconómica debe estar centralizada, así como la distribución de ciertos bienes públicos para garantizar uniformidad en las dotaciones mínimas; ii) la búsqueda de la equivalencia fiscal, es decir, la confluencia perfecta entre las personas del contribuyente y el beneficiario, siempre en desarrollo del principio de subsidiariedad.
- Principios técnicos: i) la asignación de competencias se realiza procurando el mayor impacto geográfico o poblacional, cuidando la proximidad al beneficiario; ii) la observación de la presencia de economías (o deseconomías) de escala, es decir, observar que si la producción de bienes y servicio generan economías de escala (menor precio marginal a mayor nivel de producción) corresponde al nivel nacional o regional su asignación, en caso contrario se asigna al nivel local; iii) las externalidades producidas por la provisión de bienes públicos deberán ser compensadas continuando la dotación descentralizada.
- Principios políticos: i) el respeto a la diversidad que implica la consideración de las características propias de la región o localidad (geografía, historia, cultura, etc.) al momento de la confección de los

¹⁹⁷ RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

acuerdos fiscales de transferencia; ii) la observancia de la calidad de las instituciones públicas de los niveles territoriales subnacionales, lo que repercute en su capacidad para cumplir eficientemente las responsabilidades competenciales a serles asignadas.¹⁹⁸

III. Financiación de la forma de Estado Federal

Una vez establecida la capacidad de la ciudadanía para su propio gobierno regional o local y, asignadas las competencias que estos desarrollarán en ejecución del principio de subsidiariedad, se hace necesario dotar a los gobiernos subnacionales de mecanismos e instrumentos que permitan asegurar los recursos materiales necesarios para proveer los bienes y servicios públicos a la población y de la manera más eficiente.

La teoría económica de la hacienda pública ha coincidido en enumerar como principales mecanismos para la financiación multinivel al sistema tributario, a las subvenciones o transferencias que se realizan desde el nivel superior, así como el acceso a la deuda.

1. Los Recursos Tributarios

El uso de instrumentos tributarios para la financiación de los niveles territoriales es resultado consecuente del proceso de descentralización político-administrativa. Afirma Rangel que "...si un gobierno no puede decidir cuánto ingresa, tendrá fuertes limitaciones en las decisiones del gasto."¹⁹⁹

Partiendo entonces de la comprensión de la necesidad de implementar la tributación, se hace menester entonces definir si esa recaudación deberá hacerse de manera centralizada mediante un gran

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ *Idem.* p.83

sistema nacional tributario o si bien esta debe darse en los propios niveles subnacionales de manera autónoma y sin más intervención que la mera coordinación del Poder Nacional.

El desarrollo teórico hacendista ha evolucionado también en torno a la discusión antes señalada, discutiendo criterios óptimos para la asignación de responsabilidades tributarias entre los distintos gobiernos subnacionales, los cuales han sido sintetizados por Rangel en su trabajo ampliamente comentado. Estos criterios son:

- Necesaria correspondencia entre ingresos y gastos dentro de cada nivel, lo que implica el cumplimiento del principio de suficiencia financiera del tributo, es decir, que la recaudación sea suficiente para cubrir los gastos, así como el acatamiento del principio de corresponsabilidad fiscal.
- Estructura tributaria coordinada entre los subniveles para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales y, en algunos casos, armonizada para garantizar su eficiencia y minimizar la competencia dañosa entre niveles.
- Perceptibilidad de los impuestos, lo que implica la posibilidad de relacionar y pagar los tributos pagados con los servicios subnacionales recibidos.
- Negación a la exportación fiscal, con la cual se evita la posibilidad que un gobierno subnacional vincule el cobro por la prestación de un servicio en su territorio a un ciudadano residente de otro distrito.
- Aplicación de tributos según el principio del beneficio con el cual los gobiernos subnacionales deben distribuir la carga tributaria en función del provecho obtenido por los contribuyentes.
- Los impuestos que incidan en las funciones de estabilización y distribución deben reservarse al nivel nacional.

- Reserva al nivel nacional de los impuestos con bases imponibles distribuidas desigualmente en función de su ubicación geográfica.
- Preservar el principio de economicidad con lo cual deberá cuidarse que los costos relacionados con las tareas de exacción, recaudación y control del tributo no sean superiores a los necesarios para cubrir los gastos generados en la consecución de los fines del gobierno correspondiente.²⁰⁰

A. Sistemas tributarios²⁰¹

- Sistemas Puros: en este esquema, la competencia tributaria reposa en de manera exclusiva en cada nivel de gobierno y pueden ser:
 - Basada en subvenciones que provienen del gobierno central: El nivel nacional asume la recaudación de todos los ramos tributarios en todo el territorio nacional para luego transferirlos a los niveles inferiores.
 - Basada en un sistema impositivo único y centralizado con participación en los rendimientos: similar al anterior aunque el nivel de transferencia dependen del rendimiento tributario generado en el territorio del nivel subnacional receptor. Aquí se tienen:
 - Tributos cedidos: Nivel nacional regula y controla el tributo pero cede totalmente el rendimiento es este a un nivel inferior.
 - Tributos participados: el rendimiento cedido es apenas parcial.

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ Clasificación de Giménez Montero (1993) tomada por Rangel, C. (2003)

- Basada en sistemas impositivos independientes: cada nivel tiene la capacidad plena para establecer, regular y gestionar sus tributos, los cuales podrán provenir de:
 - Concurrencia de fuentes impositivas: los distintos niveles gravan los mismos hechos impositivos, ameritando coordinación para evitar la doble imposición y la alta presión fiscal.
 - Separación de fuentes: los tributos ya existentes son distribuidos específicamente a cada tributación subnacional.

- Sistemas Mixtos: las competencias tributarias se encuentran compartidas entre los distintos entes políticos territoriales.

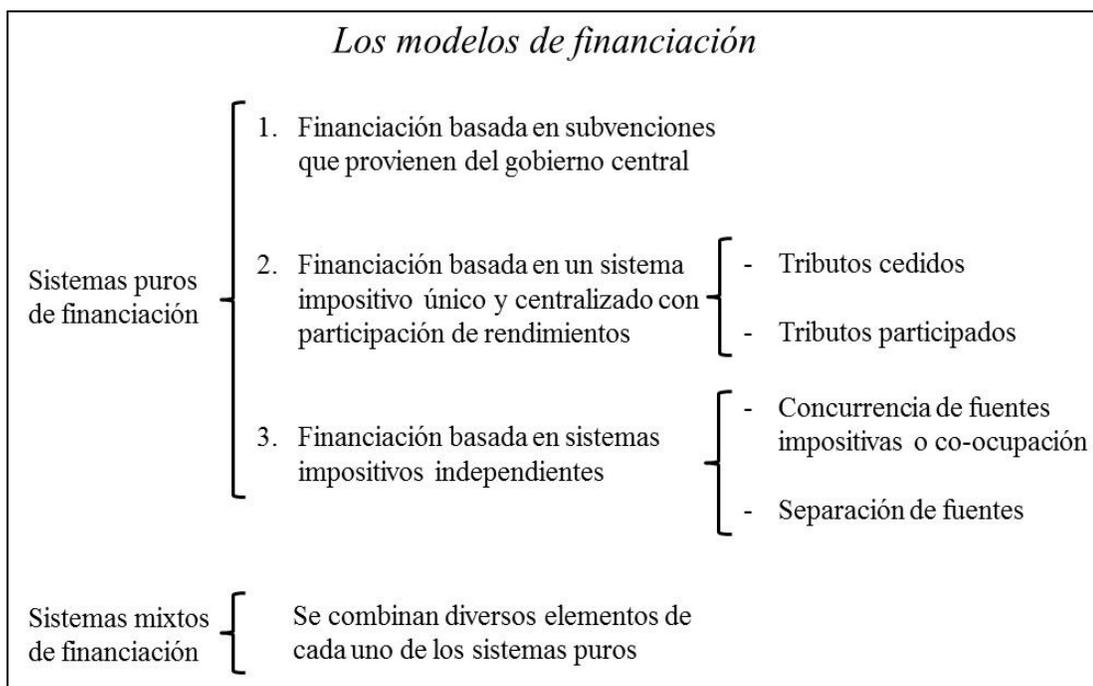


Gráfico 2. Modelos de Financiación (tomado de Rangel)²⁰²

²⁰² RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

B. Principales tipos y competencias tributarias multinivel

Una vez establecidos los criterios para la asignación de las competencias de los distintos niveles territoriales, se reproduce el esfuerzo realizado por Rangel para presentar una propuesta sistematizada en su trabajo respecto de la economía pública multijurisdiccional.

RECURSOS TRIBUTARIOS	NIVELES DE GOBIERNO		
	Central	Regional	Local
1. Impuesto sobre la renta global	Titularidad compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
Impuesto cedular sobre la renta (deducible del IRPF)		Exclusivo	
2. Impuesto sobre sociedades	Exclusivo		
Impuesto al ejercicio de actividades económicas		Compartido	Titularidad-compartido
3. Impuesto patrimonial	Exclusivo		
4. Impuesto sobre ventas (IVA)	Titularidad-compartido (fase minorista)	Compartido (fase minorista)	
Impuesto sobre consumos específicos o accisas	Compartido y/o participado	Compartido y/o participado	
5. Impuesto sobre sucesiones	Exclusivo		
6. Impuesto a la exportaciones e importaciones	Exclusivo		
7. Impuesto a los recursos naturales	Exclusivo		
8. Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria			Exclusivo
9. Impuesto sobre vehiculos de tracción mecánica			Exclusivo
10. Otros impuestos menores: juegos de azar, publicidad, etc.		Exclusivo*	Exclusivo*
11. Contribuciones especiales		Exclusivo (en su ámbito)	Exclusivo (en su ámbito)
12. Tasas	Servicios de carácter nacional	Servicios de carácter regional	Servicios locales

* El nivel regional y local podrán tener exclusividad en algunos de los impuestos menores, dependiendo de las necesidades de recursos de cada nivel y sus capacidades para llevar adelante el cobro del impuesto de que se trate.

Gráfico 3. Asignación tributaria por niveles de gobierno (tomado de Rangel)²⁰³

²⁰³ RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

Tal elaboración corresponde a la asignación de los principales tipos tributarios respecto de las haciendas de los niveles de gobierno, que si bien no reviste un carácter normativo, es una propuesta que permita la aproximación a una alternativa basada en la teoría económica de la Hacienda Pública.

2. Transferencias intergubernamentales

Se tratan de subvenciones concedidas entre los distintos niveles territoriales con el propósito de garantizar la equidad en el acceso a la financiación. Ocasionalmente, la intervención del Estado en la economía a través de cualquiera de las funciones musgravianas, principalmente la de distribución, generan externalidades que rompen la armonía territorial de las finanzas públicas. En ese sentido, las transferencias vienen a desempeñar un papel destacado para contrarrestar tales efectos externos y equilibrar al sistema fiscal.

Señala la doctrina que la inequidad entre los niveles territoriales, fiscalmente hablando, se pueden presentar como desequilibrios verticales u horizontales.²⁰⁴ Los desequilibrios verticales corresponden a situaciones presentadas entre los distintos niveles de gobierno, causados primordialmente por la inequidad en el ingreso tributario. Es menester señalar que son pocos los impuestos de recaudación óptima para los niveles inferiores (como se aprecia en el gráfico N° 3), en contraposición al hecho de que los bienes y servicios prestados por estos niveles inferiores son más eficientes que los prestados por la nación, según la tesis de Zodrow anunciada por Rangel.²⁰⁵ Es entonces, que ante esta desigualdad, se requiere la transferencia de recursos desde los niveles superiores que permitan corregir la ineficiente dotación de bienes públicos.

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ *Ibidem.*

Por otra parte, se habla de desequilibrio horizontal o interregional en los casos de inequidades entre entes territoriales del mismo nivel, causadas generalmente por las propias circunstancias de cada región, incluidas las de su población, así como por los niveles de desarrollo inicial que los territorios poseían al momento del acuerdo interterritorial de financiamiento.²⁰⁶

Señala Rodríguez Zerpa²⁰⁷ que la doctrina ha considerado dos tipos de transferencias: las condicionadas y las no condicionadas. Las condicionadas que están sujetas a condicionantes o restricciones por parte de quien realiza la transferencia y son consideradas como de mayor eficiencia debido al estímulo que representa el cumplir con el compromiso exigido (esfuerzo fiscal). Las no condicionales son aquellas subvenciones que se realizan sin ningún tipo de restricción lo que representa un mero traspaso de recursos. Estas últimas son muy criticadas por la doctrina debido a que tienen a causar el denominado *flypaper effect*.²⁰⁸

3. Endeudamiento o crédito público

Rangel señala que si bien la teoría económica ha considerado al endeudamiento como un mecanismo para lograr financiamiento del sector público, este se ha relacionado directamente al nivel nacional justificado en la función de estabilización macroeconómica por su impacto en la demanda agregada.²⁰⁹ Ahora bien, Rodríguez Zerpa refiere que la anterior afirmación ha sido rebatida por aquellos que consideran que el manejo del crédito

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ RODRÍGUEZ ZERPA, A. (2010). *Propuesta gerencial para mejorar la recaudación del impuesto inmobiliario urbano en el casco central del Municipio Libertador del Estado Mérida Período de Estudio: 1996-2009*. Tesis de Especialización no publicada. Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela.

²⁰⁸ LAYRISSE, I, y MORENO M, (2010). *op. cit.* p. 65. señalan que *Flypaper effect* o efecto del papel matamoscas se refiere al efecto de desestimulo al desarrollo de las capacidades tributarias que generan las transferencias incondicionales.

²⁰⁹ RANGEL, C. (2003). *op. cit.*

público en los niveles subnacionales no se relacionan con el aludido impacto sobre la demanda agregada sino con una legítima necesidad de lograr recursos suficientes para el cumplimiento de sus cometidos.²¹⁰

Lo anterior implica necesariamente la fijación de controles y directrices adecuadas que garanticen el uso eficiente del mecanismo de endeudamiento por parte de estados y municipios así como del principio de equidad en el acceso al crédito.²¹¹ Frente a este debate, Rangel afirma que "...el objetivo final está en que el sector público, en cualquiera de sus niveles, debe asignar bienes y servicios de acuerdo con las necesidades y exigencias de la comunidad a la que se deben, sea ésta la nación o un municipio."²¹²

La justificación más destacada sobre la utilidad del endeudamiento como fuente de financiamiento del sector público se refleja en la necesidad de ejecutar proyectos de inversión de gran envergadura que requieren de grandes desembolsos financieros en cortos períodos de tiempo y que no serán disfrutados sino en el mediano o largo plazo, lo que implica la búsqueda de mecanismos equidad intertemporal e intergeneracional en la distribución de los costos de la inversión.²¹³ En el marco de la consecución de lo anterior Rangel plantea las siguientes reglas:

- El gasto corriente debe estar financiado por impuestos y tasas exclusivamente.
- Cada proyecto de capital debe estar totalmente financiado por préstamos que deben ser amortizados durante la vida del proyecto en cuestión, de tal manera que la proporción de los intereses totales y los costos de amortización que recaigan en cada año iguallen a la

²¹⁰ RODRÍGUEZ ZERPA, A. (2010). *op. cit.*

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² RANGEL, C. (2003). *op. cit.* p.114

²¹³ RODRÍGUEZ ZERPA, A. (2010). *op. cit.*

proporción de los beneficios totales del proyecto de que se goza durante ese año.²¹⁴

IV. Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal

1. Consideraciones Generales

Como se señaló en el capítulo anterior, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 consagró en su Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 que:

“Cuarta. Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará:

(...Omissis...)

6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen.”²¹⁵

Esta disposición, señala Barboza, responde a la materialización de la competencia del Poder Nacional respecto de la coordinación y armonización tributaria entre los entes territoriales constitucionales.²¹⁶ En efecto, la Constitución de 1999 dicta en su artículo 156, numeral 13 que:

Artículo 156: Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...Omissis...)

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para determinar los tipos

²¹⁴ RANGEL, C. (2003). *op. cit.* p.115

²¹⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *op. cit.*

²¹⁶ BARBOZA, V. (2012). *Más democracia, más descentralización. Participación, desarrollo y libertad.* Los Libros de El Nacional. Serie Ensayos. Caracas. Editorial CEC, S.A.

impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.”²¹⁷

De igual forma, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 establece respecto de la Hacienda Pública que:

“Se definen los ingresos de los estados dentro de una visión integral de la materia hacendística pública, con especial atención al problema del financiamiento de las autonomías territoriales. Todo ello en un esfuerzo de armonización de las distintas potestades fiscales, para el desarrollo de estados y municipios.”²¹⁸
(Subrayado propio)

Arguye Barboza que la coordinación y armonización tributaria referida *ut supra* implica la confección de normativas que determinen qué competencias y tipos tributarios son distribuidos a niveles subnacionales, factores de conexión, normas adjetivas y régimen sancionatorio, con el propósito entonces de conceder seguridad jurídica a los administrados.²¹⁹

En suma, el modelo de Hacienda Pública Estatal plasmado en la Constitución debe responder a un complejo sistema de financiación multinivel, inspirado en el desarrollo de la teoría económica de la Hacienda Pública y no un simple mecanismo de transferencias basado en la subordinación interterritorial.

²¹⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *op. cit.*

²¹⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *op. cit.*

²¹⁹ BARBOZA, V. (2012). *op. cit.*

2. Proyecto de LOHPE de 2001

Reseña Castillo que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, prevista como ya se señaló, inició su camino de producción legislativa el 11 de marzo de 2001, fecha en la que el proyecto de Ley elaborado por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional entró a la cuenta de la Secretaría para discusión de la Plenaria. En fecha 27 de marzo de 2001 fue presentada y aprobada en primera discusión, de conformidad al procedimiento de elaboración de leyes fijado en la Constitución.²²⁰

El 13 de enero de 2004 se retoma por la AN la segunda discusión del Proyecto de LOHPE concluyendo con su aprobación el 19 de febrero del mismo año. El 11 de marzo de 2004, es decir, tres años después de iniciado el proceso de discusión del proyecto, es sancionada por la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, ordenando su remisión al Presidente de la República para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial. No obstante, el 21 de abril de 2004, estando fuera la oportunidad constitucional para presentar observaciones, el Presidente de la República solicitó a la AN la modificación parcial de la sancionada Ley.²²¹

En fecha 31 de mayo de 2006 fue presentado ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia una solicitud para que dicha Sala declarara la inconstitucionalidad por omisión legislativa de la Asamblea Nacional en dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el funcionamiento de las haciendas públicas estatales, siendo admitida el 21 de noviembre de 2006.²²² Igualmente, en fecha 31 de enero de 2007 fue

²²⁰ CASTILLO, L. (2006). *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Compostela. Universidad Santiago de Compostela.

²²¹ *Ibidem*.

²²² Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 1941 de fecha 21 de Noviembre de 2006 (Nerio Romero Martínez vs. Asamblea Nacional de Venezuela).

presentada similar demanda ante la misma Sala ordenándose la acumulación de las causas, siendo resueltos ambos asuntos en sentencia de fecha 17 de noviembre de 2010, con decisión que declaró la perención de la instancia y la extinción del proceso.²²³

Nuevamente, en fecha 09 de junio de 2010 los presidentes de los Consejos Legislativos de los Estados Zulia y Miranda solicitaron a la Sala Constitucional de TSJ que fuera declarada la omisión legislativa de la Asamblea Nacional en dictar la Ley de Hacienda Pública Estatal referida en el cardinal 6 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Dicha demanda fue admitida el 04 de marzo de 2011 y a la fecha se espera decisión.²²⁴

Esta Ley (o proyecto de ley sancionado), afirma Castillo, redujo su ámbito a la simple consideración y regulación de los aspectos tributarios, lo que disminuye su eficiencia porque se traduce en la mera elaboración de contratos incompletos que afectan negativamente a la descentralización y al bienestar económico de la nación²²⁵. Alfonso²²⁶ cataloga los aportes de esta Ley (o proyecto de ley sancionado) a las haciendas públicas señalando el establecimiento de tributos de delegación amplia como los impuestos: i) a las ventas minoristas; ii) sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentas; iii) a la exploración y explotación de minerales no metálicos no reservados constitucionalmente al Poder Nacional, así como salinas y

Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1941-211106-06-0835.HTM>

²²³ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 1161 de fecha 17 de Noviembre de 2010 (Nerio Romero Martínez y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1161-171110-2010-06-0835.HTML>

²²⁴ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 191 de fecha 04 de Marzo de 2011 (Eliseo Fermín y María Verónica Barboza vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Marzo/191-4311-2011-10-0602.html>

²²⁵ CASTILLO, L. (2006). *op. cit.*

²²⁶ ALFONSO, J. (2011). *op. cit.*

ostrales de perlas; iv) contribuciones especiales. De igual manera, se estableció la participación de los estados federados del 25% de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas o naturales, establecido por un porcentaje en función de la recaudación generada en la jurisdicción del estado. De la misma manera, y bajo la misma dimensión y mecanismo, se estableció una participación sobre el consumo de combustibles derivados de hidrocarburos.

3. Proyecto de LOHPE de 2016

El 31 de mayo de 2016 fue aprobado en primera discusión un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal por la IV Legislatura de la Asamblea Nacional. En esta oportunidad se presenta un documento que contempla una mayor integralidad respecto de la teoría económica de la hacienda pública ya comentada anteriormente, por cuanto no sólo se limita a la administración de un mero sistema tributario sino que abarca la regulación de los bienes, ingresos y obligaciones de los entes territoriales intermedios, así como su administración, conservación y disposición, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 156, numeral 13 de la Constitución de 1999.²²⁷

El nuevo proyecto en discusión incorpora también aspectos relativos al régimen de la administración financiera del sector público, que comprende un conjunto de sistemas interrelacionados que permiten la operativización administrativa de las tareas propias de la gestión de los recursos del estado (tales como bienes, planificación, presupuesto, tesorería, contabilidad).

²²⁷ ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2016). Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. Aprobado en Primera Discusión en fecha 31 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_9e8b77da20dfd5170c3486f2aece26356710accd.pdf

De igual manera, el proyecto aborda las relaciones fiscales intergubernamentales con el propósito de honrar el principio de coordinación fiscal consagrado en la Constitución. Este proyecto aborda, necesariamente, los aspectos que relativos a los mecanismos de financiamiento de la Hacienda Estatal, regulando la tributación, las transferencias y el crédito público. El sistema de control interno para garantizar la idoneidad del funcionamiento de las Haciendas Estadales es también normalizado en el proyecto de 2016.

El texto definitivo que será presentado en la segunda discusión dependerá del proceso de discusiones y consultas públicas adelantados por la Comisión respectiva.

CAPÍTULO IV

OMISIÓN LEGISLATIVA

A efectos de apuntar hacia los objetivos del presente trabajo, este capítulo abordará una serie de consideraciones generales que permitan la identificación de la *acción popular de inconstitucionalidad por omisión legislativa* como mecanismo idóneo para la protección de los derechos consagrados en la Ley Suprema.

En esa dirección, se obviarán los elementos de derecho adjetivo relativos a la tramitación de la demanda, salvo la caracterización del producto emergido de la controversia judicial, la sentencia.

La suma de los elementos señalados no pretende sino reflexionar respecto de la existencia de una vía judicial que permita, en caso de conductas contumaces por parte del órgano legislativo, hacer valer el mandato constitucional dictado a dicha rama del Poder Público para obrar (o abstenerse) en aras de garantizar el ejercicio de los derechos o el adecuado funcionamiento de los poderes del Estado.

I. Consideraciones Generales

1. Definición

La primera conceptualización se encuentra al buscar la definición común de la palabra “omisión” proveniente del Diccionario de la Real Academia Española. Al respecto la RAE nos señala que se trata de:

1. f. Abstención de hacer o decir.

2. f. Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.

3. f. Flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto.²²⁸

Por tanto, se puede definir así a la omisión legislativa como la abstención o la falta de realización de las tareas legislativas por parte del órgano facultado para tal fin.

Fernández Segado puntualiza que no sólo se trata de simple abstención a hacer algo, sino que implica "...no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado", por lo que es cardinal la importancia que tiene el mandato expreso en la Constitución para realizar determinada acción y no la simple negativa a legislar en ejercicio voluntario de la facultad que se tiene para ello.²²⁹

De igual forma, Gómes Canotilho, citado por Moncada, indica que la omisión legislativa implica:

"... [el] no cumplimiento de normas que, de forma permanente y concreta, vinculan al legislador a adaptar medidas legislativas concretizadoras de la Constitución. Una omisión legislativa inconstitucional también se verifica cuando el legislador no cumple las órdenes de legislar consagradas en preceptos constitucionales."²³⁰
(*Apud.* Moncada, H. (2011).).

La jurisprudencia nacional, como producción de Sala Constitucional en sentencia 1556 de fecha 09 de julio de 2002 indicó que la omisión legislativa representa:

"...la abstinencia, inercia o inactividad del órgano legislativo, en cumplir, dentro de un plazo razonable, o dentro de un plazo predeterminado, una obligación o encargo concreto a él atribuido por la norma fundamental,

²²⁸ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2012). *op. cit.*

²²⁹ FERNÁNDEZ SEGADO. F. (1995). La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socio-económica?. *Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado*. N° 19. p. 5. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/>

²³⁰ MONCADA, H. (2011). *El proceso del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas inconstitucionales en Venezuela*. Tesis de Especialización no publicada. Universidad Monteávila. Caracas. Venezuela p.30.

de manera que se imposibilite la ejecución de las disposiciones o garantías contenidas en ella. La ausencia de desarrollo del precepto constitucional que, por ello, se haya hecho ineficaz al estar impedida su aplicación, podrá ser parcial o total, produciéndose, en el primer caso, una infracción de la garantía de trato igualitario y no discriminatorio.²³¹

Finalmente, una definición de omisión legislativa puede ser obtenida de la lectura del artículo 336, numeral 7 de la Constitución de 1999:

Artículo 336: Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...Omissis...)

7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta; y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección”

Esta disposición representa a su vez la consagración normativa del mecanismo de protección, en la que se puede no sólo definir la omisión sino que además señala cuáles son sus supuestos de procedencia.

2. Fundamento de la revisión judicial de los actos emanados del Poder Legislativo.

El debate respecto de la necesidad y/o utilidad del control judicial de las actuaciones u omisiones del Poder Legislativo se remonta desde la propia creación del constitucionalismo moderno. a juicio de Casal, este asunto a se ha visibilizado en mayor medida con el avance da la tesis del Estado social y la consecuente incorporación de normas de contenido socioeconómicos en las constituciones modernas, derivando necesariamente en la obligación de desarrollar un entramado legislativo para la concesión de

²³¹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1556 de fecha 09 de Julio de 2002. (Alfonso Albornoz y Gloria de Vicentini vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1556-090702-01-2337%20.HTM>

tales preceptos, con lo cual la acción de adecuación legislativa, o la negativa a hacerlo, requieren de la previsión de mecanismos de control jurisdiccional sobre el Poder Legislativo.²³²

Reseña Casal que si bien parte de la doctrina defiende la posibilidad de revisión judicial de las omisiones legislativas fundada principalmente en el principio de supremacía constitucional, autores como Jellinek manifiestan la imposibilidad de una revisión jurídica de las abstenciones debido a la naturaleza política del cuerpo contumaz, así como Kelsen plantea la imposibilidad fáctica para endilgarle consecuencias jurídicas a la voluntad negativa de materializar una “promesa”.²³³

En este debate doctrinario resaltan entonces los argumentos de quienes defienden la existencia de la revisión judicial de las omisiones legislativas, así como los argumentos de quienes se oponen a su manifestación en como mecanismo de protección constitucional.

A. Argumentos a favor de la revisión judicial de las omisiones legislativas.

i) La supremacía constitucional:

La configuración de una Constitución escrita en EE.UU. es el referente más directo del constitucionalismo moderno. Aunque si bien el texto normativo norteamericano no plantea expresamente la superioridad constitucional dentro del ordenamiento jurídico, es en 1803 con ocasión del caso *Madison vs. Marbury* en el que la Corte Suprema declaró la nulidad de

²³² CASAL, J. (2003). *La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/viewFile/3578/3341>

²³³ *Ibidem*.

un acto legislativo por colidir con los principios establecidos en la Constitución, la base del principio de supremacía de la Constitución.

Este principio fue acogido en Venezuela por la Constitución de 1811 y ha sido legado en sus siguientes modificaciones. La vigente Constitución de 1999 recoge este principio en su artículo 7 que “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”.

Kelsen, citado por Escudero, señala respecto de la justificación de la supremacía constitucional lo siguiente:

“Una Constitución en la cual no exista la garantía de la anulación de los actos inconstitucionales, no es, en sentido técnico, plenamente obligatoria... Una Constitución en la cual los actos inconstitucionales y, en particular, las leyes inconstitucionales, permanezcan igual de válidas –porque su inconstitucionalidad no permite anularlas- equivale, desde el punto de vista propiamente jurídico, más o menos a un acto sin fuerza obligatoria.” (Apud. Escudero, M. (2005).).²³⁴

En tal sentido, la supremacía constitucional constituye pilar fundamental del sistema jurídico por cuanto asegura el adecuado ejercicio del modelo social pactado por los ciudadanos en su Carta Fundamental.

ii) Equilibrio de los Poderes:

Si bien es cierto que modernamente se ha establecido un modelo de distribución vertical del Poder Público en ramas segregadas con el propósito de contrarrestar los efectos negativos de su concentración, tal separación no es absoluta. El constitucionalismo moderno nacido en EE.UU. ha tomado un sistema de balance del poder denominado *sistema de pesos y contrapesos* en el cual, las distintas ramas del Poder Público tienen atribuidas tareas específicas que permitan hacerle frente a los excesos de cualquiera de las

²³⁴ ESCUDERO, M. (2005). *El control judicial de constitucionalidad sobre las ramas legislativa y ejecutiva del Poder Público*. Serie Trabajos de Grado N° 1. Caracas. Universidad Central de Venezuela. p.62

otras. En por tanto, que la rama judicial del Poder Público tiene la posibilidad de revisar los actos emanados de las restantes, incluso declarando la nulidad de sus actuaciones y condenando su negativa a cumplir con la Constitución y la ley.

- iii) Protección efectiva de los Derechos Humanos (control judicial de omisiones):

Destaca Escudero que si bien el artículo 22 de la Constitución de 1999 dicta que los Derechos Humanos no pueden ser menoscabados, aun a falta de previsión reglamentaria alguna, algunos derechos de carácter prestacional ameritan un desarrollo legislativo complementario para garantizar su cabal ejercicio.²³⁵ Ante la abstención del legislador a dictar tales previsiones (como el caso venezolano del sistema de previsión de seguridad social) puede entonces el juez constitucional actuar para revertir su negativa y lograr garantizar el desempeño de los derechos colectivos.

- iv) La tutela judicial efectiva:

Esta garantía consagrada en los artículos 26 y 49 de la Constitución de 1999 implica el derecho que tienen las personas a acceder a los órganos judiciales para hacer valer sus derechos e intereses. Este derecho representa la posibilidad de requerir del Poder Judicial medidas que aseguren el cumplimiento de los deberes de los órganos del Estado y la protección de los derechos de los ciudadanos frente a las actuaciones u omisiones del Poder Público.

²³⁵ *Ibidem.*

B. Argumentos contrarios a la revisión judicial de las omisiones legislativas.

i) Problemas con su implementación:

Casal afirma que "...ciertamente, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley puede implicar su inmediata anulación y, con ello, su expulsión del ordenamiento jurídico, mientras que la remoción de una omisión del legislador es más compleja..."²³⁶. Es entonces la aparente imposibilidad fáctica de constreñir la voluntad del legislador lo que representa una de las principales críticas al mecanismo de control judicial de las omisiones legislativas, tal como lo plantea Kelsen, comentado *ut supra*.

Es así, que para el caso venezolano (junto a la mayoría de los ordenamientos jurídicos) resulta imposible que el juez constitucional se constituya en legislador y proceda a dictar una norma sin observar el procedimiento de formación de las leyes por tratarse este de como acto político de construcción de consensos que en ejercicio de la representación plural de los ciudadanos ejecutan los órganos deliberantes.

No obstante a lo anterior, en siguiente sección de ilustrará como el juez constitucional venezolano ha sustituido el rol del legislador para garantizar el cumplimiento de alguna obligación de este, distinta de las tareas de elaboración de leyes.

ii) Vulneración al principio de separación de poderes:

En contraposición al sistema de pesos y contrapesos, existen críticas relativas a que este mecanismo de control es contrario al reparto de funciones públicas establecido en la Constitución. La posibilidad que el juez constitucional reprenda la inacción del legislador es advertida como un desbordamiento de la esfera jurídica de los tribunales por cuanto tal

²³⁶ CASAL, J. (2003). *op. cit.* p.5.

contumacia pueda representar un acto político deliberado del legislador y no una negligencia de carácter técnica.

Asimismo, refiere Casal que la intromisión del Poder Judicial en la determinación de la oportunidad política para el desarrollo legislativo de preceptos constitucionales pudiera atentar "...contra la libertad de configuración normativa o discrecionalidad del legislador..."²³⁷

3. Supuestos de procedencia

Moncada indica que la doctrina ha concentrado esfuerzos en definir los supuestos que constituyen la inconstitucionalidad por omisión legislativa la cual, en concordancia con lo establecido en el artículo 336.7 de la Constitución de 1999, son resumidas en: i) cuando el órgano legislativo haya dejado de cumplir con su mandato; ii) o cuando su actuación sea incompleta o deficiente.²³⁸

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 establece una serie de situaciones en las que pudiera entenderse la contumacia del legislador para cumplir un mandato constitucional. Dicho texto refiere que "...La inconstitucionalidad por omisión se produce por la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que impida su eficaz aplicación."²³⁹

Estima Casal que tal visión de carácter temporal establecida en la exposición de motivos de la Constitución de 1999, resulta limitativas de las distintas situaciones en las que se puede configurar la una omisión de los

²³⁷ *Ibidem.* p.8

²³⁸ MONCADA, H. (2011). *op. cit.*

²³⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *op. cit.*

deberes impuestos al legislador, lo que atenta contra el propio mecanismo de defensa de los derechos²⁴⁰

- i) Cuando el órgano legislativo haya dejado de cumplir con su mandato:

Este supuesto comprende una doble dimensión. Primeramente el mandato expreso a los órganos legislativos para dictar una norma que desarrolle los derechos consagrados en la Constitución, sin requerir necesariamente la materialización dentro de determinado período de tiempo; ejemplo de esto, anuncia Moncada, se refleja en la parte *in fine* del artículo 70 constitucional que establece que las condiciones para el funcionamiento idóneo de los medios de participación previstos en la Constitución serán desarrollados por una Ley dictada al efecto²⁴¹. Resulta entonces que dicha norma no dispone de un lapso de tiempo finito en el cual la Asamblea Nacional deberá proceder a dictar la aludida norma, lo que lleva al juez constitucional a resolver esta indeterminación temporal, con arreglo a la doctrina y los criterios establecidos en la exposición de motivos de la Constitución.

En segundo lugar, es menester considerar la contumacia del legislador para dictar un acto ordenado por la Constitución pero dentro del límite temporal determinado conveniente por el constituyente. En esta ocasión, el legislador cuenta con un lapso de tiempo finito en el que deberá emprender las acciones necesarias para la aprobación y sanción de las leyes conminadas y tan sólo bastará el vencimiento de dicho lapso para que el juez constitucional pueda, con certeza temporal, resolver la omisión incurrida por el órgano deliberante. Casal toma como ejemplo el mandato concreto de legislar que debe observar la Asamblea Nacional para dictar, en el año

²⁴⁰ CASAL, J. (2003). *op. cit.*

²⁴¹ MONCADA, H. (2011). *op. cit.*

siguiente a su instalación “...una ley que desarrolle la hacienda pública estatal...”, de conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Constitución de 1999.²⁴²

- ii) Cuando la actuación del órgano legislativo sea incompleta o deficiente:

Casal afirma que este supuesto se encuentra vinculado al principio y derecho de igualdad y no discriminación debido a que una norma que desarrolle un derecho fundamental que no regule todos aspectos ordenados por la Constitución o porque de su redacción se colija una exclusión de sujetos o situaciones que vulneren los derechos de un sector de la población.²⁴³

4. Clasificación de las omisiones legislativas

Para esta sección se toma la clasificación descrita por Casal en su trabajo referido a la protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas²⁴⁴ la cual, según el autor venezolano, representa la de mayor aceptación por parte de la doctrina constitucional. A saber:

A. Omisiones absolutas o relativas

Dentro de esta clasificación se encuentra la identidad con los supuestos de procedencia antes descritos, por lo que se puede resumir afirmando que las omisiones legislativas absolutas se tratan de aquellas que incumplen el mandato concreto de legislar respecto de determinadas materias; y las omisiones legislativas relativas que se reflejan en la materialización de actos legislativos que resultan incompletos en su contenido o que excluyen a determinado segmento de la sociedad.

²⁴² CASAL, J. (2003). *op. cit.*

²⁴³ *Ibidem.*

²⁴⁴ *Ibidem.*

B. Según sus causas

- i) Por inobservancia del mandato concreto de legislar:

La inconstitucionalidad por omisión legislativa se configura por el incumplimiento del precepto constitucional que impone al legislador la obligación de legislar para desarrollar determinados derechos garantizados por la Constitución y/o hacerlo dentro de un prefijado período de tiempo.

- ii) Por violación de directrices constitucionales sobre el contenido de leyes:

Existe una violación a las directrices constitucionales que deben ser observadas para el desarrollo de determinados preceptos cuando la legislación dictada obvia considerar aspectos que le son impuestos por la Constitución, afectando de manera relativa la constitucionalidad de la ley aprobada. Se tiene el ejemplo establecido en el artículo 169 en el cual se conmina a dictar una legislación relativa al régimen municipal, enumerando una serie de aspectos que deberán ser observados, siendo la exclusión de alguno de estos elementos configura una omisión relativa del mandato constitucional.

- iii) Por incumplimiento del deber de protección de derechos:

Fernández Rodríguez afirma que, de acuerdo a las tesis sobre los derechos fundamentales planteadas por Häberle, estos se encuentran relacionados a supra valores que son propios del Estado de derecho, tal como la dignidad.²⁴⁵ Es así, que estos derechos no se presentan autónomos dentro de la Constitución sino que mantienen un nexo de *condicionamiento recíproco* entre sí. Por tanto, es que los derechos presentan una doble dimensión: una de carácter subjetiva, en el cual se presentan como

²⁴⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. (2004). *Peter Häberle, la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales.* Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1124518>

características inmanentes a individuo; así como una dimensión objetivo-institucional que refiere a su necesaria garantía jurídico-constitucional de protección o prestación por parte del Estado, lo que implica una obligación constitucional para que los proteja de lesiones que pudieran ser infringidas por la acción u omisión del Poder Público o los ciudadanos.²⁴⁶

Es entonces, que la aludida interconexión entre los distintos derechos fundamentales, así como la obligación al Estado para su protección, impelen a este para dictar legislaciones que garanticen no sólo al bien jurídico primario (como la libertad de expresión), sino también para que desarrollen otros derechos relacionados (como el pluralismo en los medios de comunicación y su autonomía del Estado), siendo así, que la negativa del legislador para desplegar la producción normativa en esa dirección, representa una vulneración al mandato para la protección de los derechos fundamentales.²⁴⁷

iv) Por desconocimiento del reparto constitucional de competencias:

Se trata de violaciones a la distribución de competencias concurrentes mediante el desconocimiento de la participación de los estados federados en los temas que le son atinentes. Refiere Casal que si bien en este caso se trata de una acción excluyente, la inobservancia del reparto de competencias que hace la Constitución le da el cariz de omisión a preceptos de naturaleza constitucional.²⁴⁸

v) Por vulneración del principio de igualdad:

La configuración de las omisión legislativa fundadas en esta tipología se expresan como una especie de las omisiones relativas, por cuanto el legislador lesiona derechos al dictar legislaciones que excluyen a un

²⁴⁶ CASAL, J. (2003). *op. cit.*

²⁴⁷ *Ibidem.*

²⁴⁸ *Ibidem.*

segmento de la población o bien al concederles beneficios discriminatorios, lo que inobserva la aplicación del principio de igualdad consagrado en la Constitución.

II. Declaratoria de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa

Como se señaló al inicio del capítulo, se obvian consideraciones de carácter adjetivo por cuanto no es objetivo del presente trabajo evaluar temas propios del Derecho Procesal Constitucional. Asimismo, por el valor específico que representa la sentencia como instrumento mediante el cual el juez dicta la resolución de la controversia planteada, es menester apreciar algunas de sus características.

1. Sentencias de inconstitucionalidad por omisión legislativa

Para Rengel, la sentencia representa un "...mandato jurídico individual y concreto, creado por el juez mediante el proceso, en el cual se acoge o rechaza la pretensión que se hace valer en la demanda."²⁴⁹. Respecto de este concepto resulta importante traer a consideración su referencia a la pretensión, dando por entendidos los restantes elementos que lo conforman.

Asimismo, la pretensión, entendida por Carnelutti como "...la exigencia de la subordinación de un interés de otro a un interés propio..." (*Apud.* Rengel, A. (2003).)²⁵⁰, representa el objeto del proceso, es decir, lo que se quiere resolver mediante la declaración del juez.

Estos conceptos embargan gran relevancia ya que lo que se busca con el mecanismo de protección constitucional ante omisiones legislativas es

²⁴⁹ RENGEL, A. (2003). *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano*. Volumen II. Caracas. Organizaciones Gráficas Capriles C.A. p.287

²⁵⁰ *Ibidem*. p.108

una manifestación del juez en la que se reconozca la contumacia del legislador frente a un mandato de la Ley Suprema. A tal fin, resulta útil apreciar los tipos de sentencias, así como los alcances y efectos derivados de la decisión del juez constitucional.

A. Tipos de sentencias:

Señala Rengel que, sobre la base de un interés positivo, las sentencias pueden ser clasificadas en función de: i) la posición que ocupa la sentencia en el proceso, pudiendo ser *definitivas* o *interlocutorias*; o ii) el contenido específico de la sentencia, clasificándose en *condenatorias*, *declarativas* o *constitutivas*²⁵¹. Interesa a este trabajo el segundo grupo descrito, por lo que se hará un brevísimo repaso de cada una de estas.

- i) Sentencias condenatorias: el juez expresa en ella una condena al vencido a realizar una prestación o abstenerse de su realización. Se busca obtener, dice Rengel, satisfacer un derecho mediante la imposición al otro de una obligación.²⁵²
- ii) Sentencias declarativas: la decisión del juez expresa ya no una obligación de hacer o abstención, sino la mera declaración de la existencia (o inexistencia) de una relación jurídica que se encuentra en vacilación.
- iii) Sentencias constitutivas: mediante este mandato del juez se resuelve la creación, modificación o extinción de una relación jurídica.

De igual forma, Moncada hace referencia a una especie de sentencias consideradas por la doctrina italiana como *manipulativas*²⁵³. Este tipo de sentencia va más allá de la mera declaración de inconstitucionalidad por la

²⁵¹ *Ibidem.*

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ MONCADA, H. (2011). *op. cit.*

omisión relativa incurrida por el legislador, bien haya sido por la exclusión de personas en relación de un beneficio jurídico o por la inclusión discriminatoria de otro colectivo, en franca violación al principio de igualdad, por cuanto integra la norma faltante o suprime el precepto que resulte lesivo para garantizar así la equiparación en el acceso al bien jurídico regulado.²⁵⁴

Ahora bien, para la determinar el tipo de sentencia que configura en el derecho venezolano la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa se hace necesario evaluar el contenido del artículo 336.7 de la Constitución de 1999, en el marco de la correspondencia entre pretensiones y acciones señaladas por Rengel²⁵⁵.

La primera sección de la norma que consagra el mecanismo *in comento*, refiere que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia “...**declarar** la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta...” (Destacado propio), lo que a todas luces pretende el reconocimiento de la existencia de un mandato al legislador para desarrollar una normativa, o la implementación de medidas, que faciliten la prestación o garantía de un precepto constitucional. En tal sentido, resulta válido afirmar que se trata, en primera instancia, de una pretensión (resulta por una sentencia) *mero declarativa*.

Igualmente, el aludido artículo 336.7 dicta que “...y **establecer** el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.” (Destacado propio), implicando adicionalmente a la pretensión declarativa, la posibilidad condenatoria que ordene al legislador contumaz sea desarrollada la norma o medida necesaria para salvaguardar el cumplimiento de la Constitución,

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ *vid. RENGEL, A. (2003). op. cit.*

disponiendo además de un plazo para que tal omisión declarada sea corregida. Además Casal agrega que no resulta posible que el juez constitucional recomiende u oriente el contenido de la futura legislación²⁵⁶.

B. Efectos de las sentencias:

Moncada hace referencia a lo expresado por el autor italiano Piero Calamandrei, quien señala que la eficacia natural de las sentencias consiste: i) en dar certeza del derecho controvertido mediante la declaración del juez; ii) y en llevar esa declaración de certeza a su materialización.²⁵⁷

Es así que la doctrina y la producción jurisprudencial presentan una tipología de efectos derivados de la declaratoria de omisión legislativa ajustada a lo extraído del texto de la misma Constitución de 1999 y la Ley del TSJ.

- i) Efectos temporales: La declaratoria de omisión legislativa por parte del juez constitucional, así como los lineamientos dictados para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional perdurarán hasta tanto sea subsanada la omisión por parte del legislador contumaz, inclusive más allá del lapso que pueda fijar el juzgador para tal corrección de mantenerse la negativa a legislar.
- ii) Efectos frente a las personas: Al tratarse de un mecanismo de control de la constitucionalidad, la decisión conferida por la Sala Constitucional respecto de la omisión del legislador tendrá efectos *erga omnes* por lo que se "...extienden sobre la esfera de derechos y deberes de todas las personas que habitan o residen en el

²⁵⁶ CASAL, J. (2003). *op. cit.*

²⁵⁷ MONCADA, H. (2011). *op. cit.*

territorio de la República...”²⁵⁸. De igual forma Moncada, citando a Antela, señala que revestir estas decisiones con este efecto se funda en la necesidad de garantizar la supremacía constitucional, debido a que la inobservancia del legislador lesiona los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.²⁵⁹

- iii) Efectos de cosa juzgada: referido a la inmutabilidad de la sentencia, por lo que el mandato nacido de la sentencia no podrá ser revisado ni decidido de forma diferente. La Sala Constitucional del TSJ revistió este tipo de sentencia con dicho efecto al resolver:

“Ahora bien, por cuanto el objeto y la causa de dicha demanda de inconstitucionalidad coinciden con los de la demanda del caso de autos, y por cuanto ya la Sala se pronunció y tomó los correctivos necesarios en relación con la omisión inconstitucional en la que incurrió la Asamblea Nacional en cuanto al nombramiento de los rectores del Consejo Nacional Electoral, determinación que produce efectos erga omnes y, por ende, cosa juzgada material, aun cuando no se trate de las mismas partes (cfr. Sentencia de esta Sala nº 497 de 12-3-03, caso Ramón Alfredo Aguilar y otros) esta Sala declara la inadmisibilidad sobrevenida de la demanda que se examina. Así se decide.”(Destacado propio)²⁶⁰

C. Ejecución de las sentencias:

Con relación a la ejecución de las sentencias dictadas en ocasión a las omisiones del legislador para dictar normas o medidas que garanticen el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Constitución, es importante segregar esta sección en dos tipos de sentencias. En primer lugar, aquellas

²⁵⁸ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 497 de fecha 12 de marzo de 2003. (Ramón Aguilar vs. artículo 201 del Código de Procedimiento Civil). Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/497-120303-01-0668%20.HTM>

²⁵⁹ MONCADA, H. (2011). *op. cit.*

²⁶⁰ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2405 de fecha 28 de agosto de 2003 (Democracia Renovadora vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2405-280803-03-1492.HTM>

referidas a la omisión para dictar normas por parte de los órganos legislativos y, en segunda instancia, la omisión en dictar medidas o emprender actuaciones conforme al mandato de la Constitución.

Como complemento a las consideraciones anteriormente esbozadas en relación con las sentencias, es útil señalar que la Sala Constitucional, limitada por el principio de separación de poderes, no podrá sustituir a los órganos constitucionalmente llamados a cumplir la función legislativa. Esta limitación ha sido reconocida por el propio TSJ en sentencia del 31 de mayo de 2004, mediante la cual la propia Sala arguyó:

“La omisión en la sanción de textos legales presenta una complejidad especial para la jurisdicción constitucional, pues difícilmente puede la Sala suplirla en su totalidad. La Sala está facultada para proporcionar soluciones a aspectos concretos, incluso por medio de la adopción de reglas generales que ocupen temporalmente el lugar de las normas ausentes, pero no para corregir por completo la inactividad del legislador y dictar las normas que se requieran.

(...Omissis...)

Es constitucionalmente imposible incluso para esta Sala, pese a su amplia competencia constitucional, transformarse en legislador y proporcionar a la colectividad las normas que exige. De hacerlo, desatendería su misión y trastocaría su naturaleza. (...Omissis...)”²⁶¹

Esta incapacidad técnico-jurídica se funde además con la imposibilidad política y constitucional que adolece el juez, comenta Brewer Carías, para dictar leyes en sustitución del legítimo representante de la pluralidad política de la sociedad, inobservando el procedimiento de construcción de consensos y/o mayorías necesarias para la elaboración de las leyes.²⁶² Empero, del texto de la sentencia *in comento* se colige que esta

²⁶¹ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia 1043 de fecha 31 de mayo de 2004. (Consejo Legislativo del Estado Zulia vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/1043-310504-03-1167.HTM>

²⁶² BREWER CARÍAS, A. (2008). Los efectos de las sentencias constitucionales en Venezuela. *Anuario Internacional sobre Justicia Constitucional*. N°22. Disponible en:

limitación no es absoluta ya que la Sala Constitucional podrá, ante omisiones legislativas relativas, integrar el ordenamiento jurídico resolviendo la particularidad del caso en contención mediante la adopción de normas temporales hasta que sea resuelta la contumacia. Al respecto la Sala señala que:

“...Sí es posible, en cambio, [frente a omisiones relativas] a fin de solucionar casos concretos, que la Sala indique ciertas reglas que regirán para ese caso, con el único propósito de dar solución a controversias concretas.”²⁶³ (Agregado propio)

Ahora bien, la misma sentencia afirma que la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa no reviste una consecuencia jurídica sancionatoria directa para el legislador, sino que representa un exhorto para que este exprese su voluntad política mediante el inicio del desarrollo legislativo en mora, en apego al principio de conveniencia y oportunidad del legislador. Es así que la sentencia dicta que:

“La desobediencia de la Asamblea Nacional no tiene sanción jurídica directa en la Constitución, pero sí podría dar lugar a eventuales declaratorias de responsabilidad. Ahora, incluso sin sanción, la Asamblea Nacional se halla obligada a apegarse a las decisiones del Máximo Tribunal, al ser ello uno de los postulados centrales de régimen constitucional. No es dable a los órganos del Poder Público obviar la satisfacción de sus deberes, pues se atenta así contra una de las bases del Estado y, en casos como el presente, se genera un indeseado conflicto entre órganos, carente de otra resolución que no sea la voluntad política.

El Estado se mantiene no sólo por mecanismos jurídicos, sino que se requiere toda la disposición política para alcanzar ciertos propósitos constitucionales. De nada valdrían continuas declaratorias de incumplimiento por parte de esta Sala, si la Asamblea Nacional, escudada en que el Tribunal Supremo no se

http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20578.%20%20Brewer%20%20_corregido_%20LOS%20EFFECTOS%20DE%20LAS%20SENTENCIAS%20CONSTITUCIONALES%20Anuario%20Pac_o%20Madrid.doc.pdf

²⁶³ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2405 de fecha 28 de agosto de 2003. *op. cit.*

convierte en legislador –más que para adoptar reglas concretas y temporales-, permaneciera en constante inactividad.”²⁶⁴

Resulta también, que a pesar que la misma disposición constitucional del 336.7 faculta a la Sala Constitucional para que establezca complementariamente un lapso para que el legislador obedezca el mandato de la Ley Suprema respecto de dictar una norma que desarrolle derechos constitucionales, el juez constitucional ha determinado que le resulta imposible también fijar un plazo en el cual sea dictada una norma debido a la complejidad propia del proceso legislativo, por lo que ha resuelto limitarse a realizar seguimiento del procedimiento de formación de la ley omitida. Sobre el particular la sala ha elucidado que:

“...la Sala está más interesada en que la Asamblea Nacional elabore un proyecto de Reforma que satisfaga las expectativas constitucionales dentro de un plazo razonable, y no en el solo cumplimiento incondicionado y formalista de un plazo que la propia Asamblea Nacional (que cabe recordar es el órgano titular de la potestad legislativa a nivel nacional, y, por tanto, el más apto para hacer este tipo de diagnósticos) estima imposible de cumplir.

(...Omissis...)

Por lo tanto, la Sala es del parecer que la exigencia del cumplimiento de ciertos plazos, cuando su logro es imposible o compromete gravemente principios político-constitucionales o bienes comunes constitucionalmente consagrados, debe atemperarse, sin que se descuide por ello la meta perseguida. En esta línea de pensamiento es que se solicitará, como fue anunciado en líneas anteriores, a la Asamblea Nacional por órgano de su Junta Directiva, informe el estatus del Proyecto de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Trabajo, así como de los pasos que se han dado y que se darán en cuanto a los señalados estudios técnicos y las consultas a que se hizo alusión en la comunicación de la Asamblea Nacional del 13 de diciembre de 2004²⁶⁵

²⁶⁴ *Ibidem.*

²⁶⁵ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 625 de fecha 20 de marzo de 2006. (FENATRIADE vs. ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA). Consultada en: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/marzo/625-200306-03-1745.HTM>

Por otra parte, tal como se reseñó *ut supra*, la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa, también puede ser condenada respecto de abstenciones injustificadas del legislador para dictar medidas o realizar acciones no relacionadas con procesos de formación legislativa que le son impuestas por la Constitución, tales como la designación de las autoridades de otros poderes públicos (Magistrados del TSJ, Rectores del CNE, Defensor del Pueblo, Fiscal General, entre otros).

Es así que en fecha 04 de Agosto de 2003, la Sala Constitucional declaró la omisión por parte de la Asamblea Nacional en el nombramiento de los rectores del CNE, haciendo la salvedad que si bien reconoce que tal demora se pudo deber a las complejidades propias de la discusión política que embargan al régimen parlamentario y por lo tanto se trata de una mora legítima. La sentencia referida indica lo siguiente:

“El régimen parlamentario, en muchas oportunidades, exige la toma de decisiones por mayorías calificadas y no por mayorías absolutas o simples; y cuando ello sucede (lo que incluso puede ocurrir en el caso de la mayoría simple), si los integrantes de la Asamblea no logran el acuerdo necesario para llegar a la mayoría requerida, la elección no puede realizarse, sin que ello, en puridad de principios, pueda considerarse una omisión legislativa, ya que es de la naturaleza de este tipo de órganos y de sus votaciones, que puede existir disenso entre los miembros de los órganos legislativos nacionales, estatales o municipales, y que no puede lograrse el número de votos necesarios, sin que pueda obligarse a quienes disienten, a lograr un acuerdo que iría contra la conciencia de los votantes. Desde este ángulo no puede considerarse que existe una omisión constitucional que involucra la responsabilidad de los órganos aludidos en el artículo 336.7 constitucional.

Tal falta de acuerdo, en algunas materias podría no producir ningún efecto inmediato, pero en lo concerniente a la designación del Poder Electoral, donde la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Electoral, ordenan a la Asamblea Nacional la designación, la omisión -aun sin ser ilegítima- conduce a que la Sala, con base en el numeral 7 del artículo 336 constitucional, declare la inconstitucionalidad de la omisión, establezca el plazo para corregirla y, de ser necesario, los lineamientos de esa concreción.

A juicio de esta Sala, al constatarse la omisión -que necesariamente no debe ser ilegítima- la Sala, conforme al artículo 336.7 constitucional, debe otorgar al ente omisor un plazo para que cumpla y, si no lo hace dentro de dicho término, corregir en lo que fuese posible la situación que nace de la omisión concreta.”²⁶⁶

En concordancia al anterior texto de la sentencia, la Sala Constitucional estableció un lapso para que el órgano en mora procediera al designación de los rectores electorales advirtiendo que de continuar la negativa o imposibilidad política del órgano para realizar el nombramiento, la propia Sala procedería a designar provisionalmente a los miembros vacantes del CNE hasta tanto la Asamblea Nacional corrija tal situación. Al respecto la sentencia señala en su dispositiva:

“6.- Si fenecido el plazo antes acordado, la Asamblea Nacional, o el órgano de que se trate, no cumple, la Sala puede delinear diversos CORRECTIVOS a la situación, como lo sería el nombramiento provisorio de los integrantes del Consejo Nacional Electoral, hasta que el órgano competente cumpla, caso en el que de inmediato cesan las funciones de los provisorios, mas no la legalidad y validez de los actos por ellos realizados que cumplan los requisitos legales.”²⁶⁷

Ahora bien, vale decir que tal situación fue sucedida en la manera vaticinada por la Sala, correspondiéndole entonces a esta la designación de los rectores del CNE de manera provisorio, hasta que la Asamblea Nacional llenase el vacío constitucional. Es así que en fecha 25 de agosto de 2003 la Sala Constitucional resolvió:

5º) Con el fin de facilitar la integración del Consejo Nacional Electoral y sus órganos subordinados, la Sala procede a designar en esta sentencia, su composición, así como la del Consejo de Participación Política, el cual de manera provisorio y ante el vacío constitucional, funcionará como un ente consultivo del Poder Electoral. Para este último nombramiento, la Sala tomó en cuenta

²⁶⁶ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2073 de fecha 04 de agosto de 2003 (Hermann Escarrá y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2073-040803-03-1254%20Y%201308.HTM>

²⁶⁷ *Ibidem*.

las consultas que se hicieron a los partidos políticos representados en la Asamblea Nacional y que se llevaron a cabo en el Tribunal.

6°) Conforme a lo expuesto, la Sala designa como primer rector principal al ciudadano Oscar Battaglini González , quien tendrá como suplentes 1 y 2 al ciudadano Germán Yépez y la ciudadana Orietta Caponi, respectivamente; como segundo rector principal al ciudadano Jorge Rodríguez Gómez , quien tendrá como suplentes 3 y 4 a las ciudadanas Estefanía de Talavera y Esther Gauthier Torres, respectivamente; como tercer rector principal al ciudadano Francisco Carrasquero López, quien tendrá como suplentes 5 y 6 a los ciudadanos Tibisay Lucena y Manuel Rachadell, respectivamente.

Todos estos nombramientos se efectúan de acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Electoral.

Se designan rectores principales cuarto y quinto a los ciudadanos Sobella Mejías y Ezequiel Zamora, respectivamente; y sus suplentes: del primero el ciudadano Carlos Aguilar y el ciudadano Carlos Castillo; y del segundo a la ciudadana Miriam Kornblith Sonnenschein y la ciudadana Carolina Jaimes.

Se nombra Presidente del Consejo Nacional Electoral al Dr. Francisco Carrasquero López, y Vicepresidente a Ezequiel Zamora.

Se designa Secretario del Consejo Nacional Electoral al Dr. William Pacheco.

Se nombra Consultor Jurídico del Consejo Nacional Electoral al Dr. Andrés Brito.

7°) Se nombran integrantes de los órganos subordinados, así: para la Junta Nacional Electoral al ciudadano Jorge Rodríguez, la ciudadana Tibisay Lucena y el ciudadano Ezequiel Zamora. Para la Comisión de Registro Civil y Electoral a la ciudadana Sobella Mejías, al ciudadano Carlos Aguilar y al ciudadano Oscar Battaglini G.. Para la Comisión de Participación Política y Financiamiento a los ciudadanos Francisco Carrasquero López, Carlos Castillo y Oscar Battaglini.

8°) Se designan miembros del Consejo de Participación Política a los ciudadanos: Carlos Delgado Chapellín, Teodoro Petkof Malek, Hernando Grisanti Aveledo y Guillermo García Ponce.²⁶⁸

Con relación a esta sentencia, Brewer Carías señala que la Sala Constitucional no sólo obvió los procedimientos establecidos en la Constitución para la postulación y designación por mayoría calificada, sino que de igual manera exorbitó sus funciones al definir los cargos de la junta directiva del organismo comicial siendo competencia de los rectores proceder a tal escogencia dentro de su propio seno, así como limitó las competencias del directorio del CNE para designar la composición de sus órganos subalternos y demás funcionarios administrativos como su secretario y consultor jurídico.²⁶⁹

Finalmente, se destaca similar acción por parte de la Sala Constitucional quien en sentencia 1083²⁷⁰ de fecha 13 de diciembre de 2016 designó una vez más a dos miembros principales del CNE, por considerar válida la alegación del recurrente quien señaló que la Asamblea Nacional se encontraba en desacato a la sentencia 3/2016 del 11 de febrero de 2016 emitida por la propia Sala Constitucional, lo que invalidaba la designación del Comité de Postulaciones Electorales así como todas sus actuaciones. Cabe destacar que tal designación se realizó de manera definitiva y sin establecer un lapso para la corrección de la mora incurrida, tal como ocurrió en la sentencia de 2006 ya comentada.

²⁶⁸ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia de fecha 25 de agosto de 2003 (Hermann Escarrá y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/PODER%20ELECTORAL.HTM>

²⁶⁹ BREWER CARÍAS, A. (2008). *op. cit.*

²⁷⁰ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1086 de fecha 13 de diciembre de 2016 (Héctor Rodríguez Castro vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/193866-1086-131216-2016-16-1191.HTML>

CAPÍTULO V

DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

Finalmente, éste último apartado del presente trabajo de investigación desarrolla la conceptualización del denominado Derecho a una Buena Administración, e intenta desgranar su naturaleza jurídica así como ubicarlo en el ordenamiento jurídico venezolano.

Es menester recordar que para comprobar o desvirtuar la hipótesis de esta investigación es obligatorio analizar éste concepto jurídico ya que su existencia en nuestro derecho patrio determinará las conclusiones del presente trabajo.

Para Rodríguez-Arana, es relevante preguntarse si “¿Es previo este Derecho a una Buena Administración Pública o es corolario de la necesidad que los asuntos colectivos deban ser atendidos de determinada manera?”. Para el señalado autor, las instituciones públicas existen porque previo a ellas existen intereses comunes de los ciudadanos, por lo tanto, el conjunto de necesidades generales justifican la presencia de figuras subjetivas estatales que ajusten su dirección y gestión a criterios mínimos llamados buen gobierno o buena administración.²⁷¹

Desarrollar los temas relativos al Derecho a una Buena Administración, dice Rodríguez-Arana, implica que necesariamente se deba abordarlo desde el punto de vista de los ciudadanos, es decir, el estudio del Derecho Administrativo tomando al ciudadano como el epicentro de la acción de éste.²⁷²

²⁷¹RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *op.cit.* p.45

²⁷²*Ibidem.*

I. Definición

Siendo que en el Capítulo I de éste trabajo se disertó de manera extensa acerca del concepto de administración, y más puntualmente, el constructo “Administración Pública”, se tomará como referencia la doctrina jurisprudencial:

“...la Administración Pública puede ser definida como aquella organización de medios y personas, destinada al cumplimiento del interés público...”²⁷³

Ahora bien, desarrollado también el concepto de interés general, igualmente en el Capítulo I, se tomará lo planteado por Rodríguez-Arana al respecto:

“El interés general, desde una aproximación democrática, es el interés de las personas como miembros de la sociedad en que el funcionamiento de la Administración Pública repercuta en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos fortaleciendo los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho.”²⁷⁴

Y es que no resulta posible desligar a la Administración Pública, en sus enfoques de actividad/órgano, del interés general dada su naturaleza vicarial, es decir, su servicio de la ciudadanía.

Es así que Rodríguez-Arana evoca la dimensión ética de la Administración Pública, entendida como aquella que toma sus decisiones en función del interés general del colectivo, estando este interés íntimamente ligado a los derechos fundamentales de los ciudadanos.²⁷⁵

En el Estado social y democrático de Derecho, dice Rodríguez-Arana, los denominados derechos fundamentales son la médula del interés general y

²⁷³ CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Marzo de 2011. *op. cit.*

²⁷⁴ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *op.cit.* p.20

²⁷⁵ *Ibidem.*

si las políticas públicas no están dirigidas a ordenar dicho interés, y éste a su vez no se enfoca en garantizar los derechos fundamentales de la persona, nos encontraríamos frente a políticas gubernamentales que se riñen con la ética pública.²⁷⁶

Para Belandria, quien ha concentrado especial esfuerzo en éste tema, el constructo “Buena Administración” es consecuencia de la evolución de la Administración Pública y de las disciplinas que se encargan de su estudio, entre ellas, el Derecho Administrativo²⁷⁷. Señala Belandria que dentro del concepto de Buena Administración se encuentran los parámetros de actuación de la Administración Pública, y que estos pueden variar dependiendo del país como influencia de su propia historia, forma de Estado y Gobierno y la forma en las que se interrelacionen los ciudadanos y el Poder Público.²⁷⁸

Es pues que, el concepto de Buena Administración es reconocido en distintos países como un principio jurídico o como un derecho subjetivo.

Indica Belandria que la interacción entre Administración Pública y ciudadanos se enmarca en una serie de deberes y derechos, siendo relevante los derechos políticos subjetivos²⁷⁹. Para Díez-Picazo, estos derechos políticos subjetivos “...no son todos los derechos oponibles a los poderes públicos, sino tan sólo aquéllos que están sometidos al Derecho Administrativo; es decir, quedan fuera los derechos subjetivos que surgen

²⁷⁶ *Ibidem*.

²⁷⁷ BELANDRIA GARCÍA, J. (2015). *Contenidos del Derecho a una Buena Administración*. En HERRERA, et.al. *20 años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela*. Volumen I. Caracas. FUNEDA.

²⁷⁸ *Ibidem*.

²⁷⁹ *Idem*. (2013). “Acerca del Derecho a una Buena Administración”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 1.

frente a la Administración cuando actúa con sujeción al derecho privado. (Apud. Belandria, J. (2013).).”²⁸⁰

Rodríguez-Arana señala también, con respecto al concepto de la Buena Administración que:

“Una buena Administración Pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración Pública que sirva a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas”.²⁸¹

Es entonces que se pueda intentar aproximar a una definición, atrevida por demás, del Derecho a una Buena Administración, al plantear que son las normas y principios que establecen los mínimos democráticos que regulan la actuación de la Administración Pública frente a las exigencias de los ciudadanos, orientadas a la satisfacción efectiva del interés general.

II. Naturaleza Jurídica

La Doctrina debate aún si la naturaleza del Derecho a una Buena Administración se corresponde con un derecho propiamente dicho o constituye un principio rector de la actividad administrativa. Para tal fin se hace necesario establecer brevemente la diferencia entre estos conceptos.

Sostiene Belandria que la diferencia entre ambos conceptos radica fundamentalmente en que los principios son enunciados que sirven de guía a la actividad desarrollada por la Administración Pública y que, sin importar que

²⁸⁰ *Ibidem.*

²⁸¹ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). El derecho fundamental a la buena Administración Pública. Revista Ordine Internazionale e Diritti Umani. [revista en línea], fecha de la consulta 11 de enero de 2016, Disponible en: http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/3_Jaime%20Arana.pdf

estos se encuentren enunciados en la Constitución, no constituyen un poder o facultad de los ciudadanos sino tan sólo un deber para la Administración.²⁸²

Por otra parte, continúa Belandria, los derechos sí implican una posibilidad de exigencia a la Administración Pública de una determinada conducta que, conforme a la Constitución y la Ley, esta debe ejecutarla²⁸³.

En suma, se simplifica al decir que la diferencia entre ambos conceptos jurídicos no es más sino la posibilidad de exigir su cumplimiento por parte de los ciudadanos.

1. Principio

Según la definición que presenta el Diccionario de la Lengua Española, en su sexta acepción, principio representa una “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”²⁸⁴. A los efectos de la diferenciación que se intenta hacer, tomaremos el sentido asociado a idea, conjugándolo con el concepto de Administración Pública.

Se trata entonces, en palabras de Belandria, de una idea que rige la organización y funcionamiento del Estado, así como de las personas que representan su voluntad²⁸⁵. Para Tornos Más, el concepto de Buena Administración representa un “...Principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas... (Apud. Arbeloa, E. (2013).)”²⁸⁶

Para Martín Rebollo, citado por Belandria, los principios encuentran utilidad para ordenar, sistematizar y estructurar las normas, ilustrando esto con el siguiente ejemplo:

²⁸² BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

²⁸³ *Ibidem.*

²⁸⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2012). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Tercera Edición. Madrid.

²⁸⁵ BELANDRIA GARCÍA, J. (2015). *op. cit.*

²⁸⁶ ARBELOA CASTILLO, E. (2013). *El Derecho a una Buena Administración: Responsabilidad de los Cargos Públicos*. Tesis doctoral no publicada. UNED, Madrid, España. p.29

“...No es solo que una suma de ladrillos no forman una pared, sino para que esa suma de ladrillos conformen una pared hace falta que se pongan de una determinada manera y, además, que haya una argamasa que los una y sostenga (*Apud. Belandria, J. (2013).*)”²⁸⁷

Asimismo, con relación a los principios que regulan la actividad de la Administración Pública, Belandria señala que estos son menester para garantizar el buen curso de la actividad administrativa, resaltando mayor importancia en la tarea de interpretación del ordenamiento jurídico, resolviendo dudas o lagunas que se presentaren así como en la resolución de conflictos, por tanto:

“...Los principios superiores de la Administración del Estado no están simplemente para ser contemplados o ufanarse de su existencia. Esos principios están, en realidad, para ser aplicados a diario, de manera cotidiana, en toda la actividad administrativa”²⁸⁸

2. Derecho

Para Tomás Mallén, el Derecho a una Buena Administración no se trata de un nuevo derecho que forma parte de la última generación de derechos, sino de un derecho de “nuevo cuño” en los catálogos de derechos²⁸⁹. Es decir, no estamos en presencia de un derecho creado en reciente fecha, sino que el mismo se comienza a presentar como un derecho independiente en los últimos tiempos y viene a sistematizar una serie de derechos reconocidos de manera segregada.

En el Derecho a una Buena Administración, dice Tomás Mallén, se conjugan los conceptos de derecho y garantía, constituyéndose en una

²⁸⁷ BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

²⁸⁸ BELANDRIA GARCÍA, J. (2015). *op. cit.*

²⁸⁹ TOMÁS MALLÉN, B. (2004). *El Derecho a una Buena Administración*. 1ra. Edición. Madrid. INAP.

suerte de derecho instrumental, que favorece la defensa de otros derechos²⁹⁰.

Entonces, tomando en consideración el criterio diferenciador señalado al inicio de esta sección, su atención como derecho, efectivamente positivado, permitiría demandar su cumplimiento, ya no como un mero deber del Estado, sino como una garantía para el efectivo cumplimiento de nuestro desarrollo humano.

Para Belandria, un derecho con estas características es de vital relevancia para los ciudadanos, la Administración Pública y el sistema judicial, ya que los primeros pueden exigir que las políticas públicas y demás acciones de gobierno se apeguen al interés general; la Administración Pública debe desempeñar su actividad encasillados en el más estricto respeto a los derechos y libertades ciudadanas; y por último, los órganos jurisdiccionales tendrán en éste derecho el marco que delimite la actividad administrativa y que permita controlar el poder del Estado frente a los ciudadanos como sujetos preferentes²⁹¹

El Derecho a una Buena Administración se funda en el valor superior de la centralidad del hombre, y es desde esa visión axiológica que Rodríguez-Arana señala que:

“Si atendemos a versiones cerradas y unilaterales del interés público, entonces desde el poder no se contemplará la centralidad de los derechos de los ciudadanos, de los administrados. Todo lo más, se pensará, desde esta perspectiva, que los ciudadanos no son más que el destinatario de políticas públicas de salvación que proceden del monopolio de lo bueno y benéfico que es la propia institución gubernamental”²⁹².

²⁹⁰ *Ibidem.*

²⁹¹ BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

²⁹² RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). *op.cit.*

III. Ubicación en el ordenamiento jurídico

1. Comparado

Si bien se ha referido que el Derecho a una Buena Administración se trata de un derecho en boga en los últimos tres lustros, existen antecedentes que hace referencia al propósito inmerso en el concepto bajo análisis.

En el marco del derecho comunitario europeo destaca la Recomendación R(80)2 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de fecha 11 de marzo de 1980 que hacía alusión al ejercicio de los poderes discrecionales por las autoridades administrativas. Esta recomendación realizada por el pleno de los Ministros de Exteriores de los Estados miembros en la ciudad de Estrasburgo, Francia, si bien no era de acatamiento obligatorio por parte de los Estados firmantes, generó la existencia positiva de un derecho que pusiera un freno, como señala Rodríguez-Arana, al denominado “caballo de Troya” del derecho público como lo es la discrecionalidad.²⁹³

En el caso español, como referente necesario del Derecho Administrativo patrio, sus juristas refieren que la Buena Administración se viene haciendo presente en su constitucionalismo histórico en alusiones a la responsabilidad del bien manejo de los fondos públicos.

En la Constitución española de 1812, en su artículo 335.2 se instituye en el primer referente de una norma positiva que exalta la necesidad de cuidar el buen uso de los recursos que pertenecen a todos. Abundan referencias a normas de derecho positivo de los años 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931; es decir, tanto en la vigencia de regímenes monárquicos como en los relativamente breves períodos republicanos.

²⁹³ *Ibidem.*

Durante el referido período se hacía alusión indirecta al concepto de Buena Administración, es decir, las normas desarrolladas en los instrumentos jurídicos venían refiriéndose a derechos autónomos relacionados con la posibilidad de exigencia a los órganos estatales, del cumplimiento debido de sus deberes frente a los administrados.

La Ley de 27 de Diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España, desarrollada durante el régimen de Francisco Franco, hace por vez primera una alusión directa al término Buena Administración al referir en su exposición de motivos que "...las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la **buena y recta administración.**"²⁹⁴ (Destacado propio)

Ahora bien, en el marco del derecho comunitario, el 7 de diciembre de 2000, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, en la ciudad francesa de Niza, proclamaron solemnemente la vigencia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como compilación de los derechos y libertades reconocidos por las constituciones nacionales, los tratados internacionales y la jurisprudencia de los tribunales de justicia europeos.

Al respecto reseña Belandria, a modo de paréntesis, que la entrada en vigencia de esta Carta trajo un debate relacionado con la efectividad de su aplicación y vinculación, por cuanto se trataba de un mero compromiso político. Es así, que el 13 de diciembre de 2007 fue aprobado el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que proclamó en su artículo 6.1 que se reconocen los derechos y libertades recogidos en la Carta de Niza.

²⁹⁴ THOMPSON REUTERS. Portal Jurídico Lex Nova. Consultado en: http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/86821/ley-de-27-de-diciembre-de-1956-reguladora-de-la-jurisdiccion-contencioso-administrativa#XEM0000_00

La llamada Carta de Niza, en su Capítulo V, alusivo a la Ciudadanía, hace referencia directa, en el epígrafe del artículo 41, al denominarlo Derecho a una Buena Administración. Cabe destacar que su contenido reproduce lo señalado en el articulado del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 1995, constituyéndose también en antecedente comunitario.

Dice Rodríguez-Arana, que éste artículo de la Carta de Niza representa un compendio de distintos derechos desarrollados durante años en los distintos países de la Unión, que representan la centralidad de los ciudadanos en el Derecho Administrativo moderno²⁹⁵.

El aludido artículo 41 de la Carta de Niza, referido al Derecho a una Buena Administración, expresa lo siguiente:

1. “Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
 - El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente
 - El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los derechos legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial
 - La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

Igualmente, el desarrollo normativo regional, aunque de manera tardía, ha tomado acciones para instituir un marco de buenas prácticas para la actividad administrativa de los Estados latinoamericanos.

²⁹⁵RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *op.cit.*

Es así, que el 10 de octubre de 2013, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en reunión presencial-virtual sostenida por su Consejo Directivo en la ciudad de Caracas, asiento del organismo, aprobaron la denominada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, como cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013.

Dicha Carta, cuyo borrador fue encargado al mismísimo Profesor Rodríguez-Arana, inicia destacando en su exposición de motivos la centralidad del ciudadano, reseñando que éste ya no se entiende como un sujeto inerte sino que es motor y destinatario último del interés general, que goza de derechos fundamentales, primordialmente, del Derecho a una Buena Administración.

Igualmente, con vital utilidad, el instrumento *in comento* define el concepto de buena administración como:

“una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.”²⁹⁶

La carta referida hace especial mención al deber que impela al ciudadano para constituirse en dinamizador de la buena administración, por cuanto una actitud pasiva del administrado frente a los poderes del Estado amenaza con dejar ilusoria la tarea de sistematización de los derechos fundamentales que hacen contrapeso a la actividad administrativa.

²⁹⁶ CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO (CLAD). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Caracas.

Ya el articulado de la carta del CLAD detalla en su Capítulo Tercero el propósito del Derecho a una Buena Administración, así como también enuncia que el mismo se desagrega en un catálogo de otros derechos derivados o componentes. El punto 25 de la carta dice:

“Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la Buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana.”

En concreto, el derecho fundamental a la Buena Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país.²⁹⁷ (Destacado propio)

2. Nacional

La concepción metodológica que realiza Belandria, para abordar el contenido del Derecho a una Buena Administración en Venezuela, invita a analizar, al menos brevemente, éste constructo tomando en consideración tres elementos a saber: La noción vicarial de la Administración Pública, los principios superiores de esta y el mandato expreso que hace la Constitución a que la actividad administrativa se desarrolle con sometimiento pleno a la ley y al derecho.²⁹⁸

A. Noción vicarial de la Administración Pública:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 vino a plasmar por vez primera la cláusula de Administración Pública vicarial, o al servicio de los ciudadanos, así como sus principios rectores. Es así que

²⁹⁷ *Ibidem.*

²⁹⁸ BELANDRIA GARCÍA, J. (2015). *op. cit.*

el artículo 141 de la Constitución, enmarcado en el Título IV referido al Poder Público, establece que:

“La Administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”²⁹⁹

Esta disposición, de autoría del Dr. Ricardo Combellas, quien además fue constituyente en 1999, fue presentada por el ejecutivo nacional (proponente del Anteproyecto de Constitución) para consideración de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente en sus respectivos debates. Fue así, según la reseña que hace Belandria de la sesión del 1 de noviembre de 1999, que el artículo 141 se aprobó sin mayor miramiento, al punto de aprobarse íntegro al presentado en el anteproyecto.³⁰⁰

Esta disposición, heredera directa del artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978, echó mano del espíritu de la redacción de éste cuando refiere que “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”³⁰¹

Asimismo, según lo dicho por Belandria³⁰², la disposición de la Constitución Española señala *ut supra*, tomó como base lo transcrito en la Constitución portuguesa de 1976, que establece en su artículo 266.1 (erróneamente Belandria indica el 267.1) que: “La Administración Pública

²⁹⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (1999). *op. cit.*

³⁰⁰ BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

³⁰¹ CORTES GENERALES DEL REINO DE ESPAÑA. (1978). *Constitución Española*. Aprobada en sesiones plenarias del 31 de octubre de 1978 y ratificada en referéndum realizado el 6 de diciembre de 1978.

³⁰² BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

tiene como objetivos la prosecución del interés público, en el respeto por los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos.”³⁰³

Sobre la noción vicarial de la Administración Pública la doctrina española, de la mano del jurista Alejandro Nieto, asevera que éste criterio riñe con “la apropiación del poder por parte de los burócratas, quienes utilizan el aparato administrativo en beneficio de sus propios intereses” (*Apud. Belandria (2013).*)³⁰⁴

El Maestro García de Enterría plantea, con relación a la noción vicarial, que “la Administración ha de adoptar una actitud servicial, pero no ante cualquier interés, ante cualquier ocurrencia de los gestores, sino precisamente hacia un sector de los intereses con los que puede encontrarse y caracteriza como intereses generales.” (*Apud. Belandria (2013).*)³⁰⁵

Tomando en cuenta las normas del derecho positivo interno, no sólo se puede referir lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, sino que también es posible aludir, a juicio de Belandria, al menos dos leyes de carácter administrativo; la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.³⁰⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública dispone en su artículo 5, cuyo epígrafe se denomina Principio de la Administración Pública al servicio de las personas, lo siguiente:

“La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

³⁰³ ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE PORTUGAL (1976). *Constitución de la República Portuguesa*. Aprobada en fecha 2 de abril de 1976.

³⁰⁴ BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). *op. cit.*

³⁰⁵ *Ibidem.*

³⁰⁶ *Idem.* (2015). *Contenidos del Derecho a una Buena Administración. op. cit.*

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten.”³⁰⁷

Asimismo, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativo, dictado por el Presidente de la República en el marco de una Ley Habilitante, incluye en su artículo 5 la noción vicarial al establecer:

“La simplificación de trámites administrativos se fundamenta en los principios de legalidad, simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, solidaridad, presunción de buena fe del interesado o interesada, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección y su actuación debe estar dirigida al servicio de las personas”.³⁰⁸

Igualmente, esta Ley ocupa el Capítulo III del Título III, denominado la Administración Pública al servicio de los ciudadanos, en el cual se regulan aspectos relativos a:

- Funcionarios Públicos al servicio de las personas. (artículo 37)
- Servicios de información al público. (artículo 38)
- Derecho a conocer el estado de las tramitaciones. (artículo 39)
- Servicio de información telefónica. (artículo 40)
- Servicios de atención al público. (artículo 41)

³⁰⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *op.cit.*

³⁰⁸ *Idem. Decreto N° 1.423, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.* Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.149 Extraordinario de fecha 18/11/2014.

- Implementación del servicio de atención al público. (artículo 42)
- Horarios especiales de atención al público. (artículo 43)
- Participación popular. (artículo 44)
- Sistemas de información y transmisión electrónica de datos. (artículo 45)
- Solicitud de información a otros órganos y entes. (artículo 46)

En suma, estas normas vienen a instrumentalizar el ejercicio de la actividad administrativa desarrollada por las distintas figuras subjetivas del Poder Público en cualquiera de sus ramas o niveles territoriales, cuidando el eje transversal que constituye la noción vicarial, como lo es la centralidad del ciudadano.

B. Principios rectores de la Administración Pública:

Tratados como han sido ya los tópicos referidos a la acepción y conceptualización de los principios que rigen a la Administración Pública, se continuará enumerando principios señalados en el artículo 141 y otros de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y se acompañaran de breves comentarios que expliquen su naturaleza o propósito.

El texto constitucional venezolano no hace referencia al Derecho a una Buena Administración como un derecho autónomo sino que presenta una serie de principios que, en conjunto, representan el deber del Estado de centrar la actividad administrativa en los ciudadanos.

De la revisión de nuestra Constitución, se encuentra en el Título III referido a los Derechos Humanos, Garantías y Deberes, una serie de derechos componentes que son, nada menos que la positivización de los principios desarrollados en el artículo 141. De la misma manera, normas de

carácter administrativo desarrollan estos principios enunciados en la Constitución.

Se tiene entonces como ejemplo que el artículo 62 de la Constitución prevé el Derecho a la Participación Ciudadana, previsto como principio en artículo 141. El artículo señala que:

“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual o colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”

De igual manera, el artículo 125 constitucional desarrolla el derecho a la participación política de los pueblos indígenas cuando contempla que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política...”. Refiere Belandria que en los artículo 79 y 80 de la Constitución se manifiesta como el derecho (de los jóvenes y los ancianos respectivamente) que tienen los sujetos activos de la norma a que el Estado les garantice el cabal desenvolvimiento de sus vidas, y para esto se constituye el derecho/deber de las familias y la sociedad a ser partícipes solidarios en estas tareas.³⁰⁹

La Ley Orgánica de la Administración Pública, marco regulador de la actividad administrativa, desarrollada desde la Constitución, dispone en su Título VI todo lo referente al derecho que tienen los ciudadanos a su participación en la gestión pública, iniciando con el artículo 139 que plantea

³⁰⁹BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). “Acerca del Derecho a una Buena Administración”. *op. cit.*

en su encabezado que “Los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública...”.

La Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, como norma que regula y promueve buenas prácticas administrativas, desarrolla el principio a la participación ciudadana al dictar que “En el diseño de los trámites administrativos, así como en la supervisión y control de los planes de simplificación de los mismos, se tendrá en cuenta la opinión de la comunidad organizada, a través de cualesquiera forma de participación popular...”.

La positivización de principios de Buena Administración en la legislación nacional puede ser catalogada y listada brevemente con los ejemplos siguientes:

- Derecho a la imparcialidad, derivado del Derecho a la igualdad (artículo 21 Constitución).
- Derecho a obtener oportuna y adecuada respuesta frente a peticiones dirigidas a la Administración Pública (artículo 51 Constitución y 9 Ley Orgánica de la Administración Pública).
- Derecho que tienen los electores a que sus representantes rindan cuentas sobre su gestión (artículo 66 Constitución y 14 Ley Orgánica de la Administración Pública).
- Derecho a la indemnización integral del Estado por violaciones de DD.HH. que le sean imputables (artículo 30 Constitución).
- Derecho al debido proceso (artículo 49 Constitución).
 - Derecho a la defensa (numeral 1)
 - Derecho a la presunción de inocencia (numeral 2)
 - Derecho a ser oído (numeral 3)
 - Derecho al juez natural (numeral 4)
 - Derecho a no confesarse culpable (numeral 5)
 - Derecho a no declarar contra sí mismo (numeral 5)

- Derecho a la tipicidad previa de acciones u omisiones en materia de delitos, faltas o infracciones (numeral 6)
- Derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (numeral 7)
- Derecho a la reparación por parte del Estado por funcionamiento anormal del sistema de justicia (numeral 8)
- Derecho de Acceso a la Información (artículos 28, 56, 143 Constitución y 159 Ley Orgánica de la Administración Pública)
- Derecho a la reparación por parte del Estado por funcionamiento anormal de la Administración Pública (artículo 140 Constitución y 12 Ley Orgánica de la Administración Pública).
- Derecho a la presunción de Buena Fe (artículo 24 Ley de Simplificación de Trámites Administrativos).
- Derecho a la publicidad normativa (artículo 12 Ley Orgánica de la Administración Pública).

En fin, tal como lo afirma Belandria, en la Constitución nacional no se encuentra una disposición que de manera autónoma establezca el Derecho a una Buena Administración, pero no constituye esto una negación al hecho que la suma de todos estos derechos constitucionales, derivados (o relacionados al menos) de los principios establecidos en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, equivalen a expresar un Derecho a una Buena Administración.³¹⁰

³¹⁰ *Ibidem.*

C. La actividad administrativa y su sometimiento pleno a la ley y al derecho:

Para concluir el análisis de éste derecho, bajo la metodología planteada por Belandria, resta señalar que toda la actividad que ejerce el Poder Público debe, necesariamente, estar enmarcada en las atribuciones que la Constitución y/o la ley le otorga. Es así, que el artículo 137 constitucional propugna el principio de legalidad de las actuaciones de las distintas figuras subjetivas del Poder Público cuando señala que “Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a los cuales deben sujetarse las actividades que realice...”

La reseña, casi anecdótica, que Belandria presenta en uno de sus trabajos aquí hartamente reseñado, indica que en el debate constituyente que se dio con ocasión a la discusión y posterior aprobación del artículo 141 de la Constitución, la entonces constituyente Iris Varela tomó la palabra y finalizó su intervención manifestando: “...También quería agregar que lo que está ahí de sobra [haciendo referencia a la redacción del artículo 141], dentro de la norma, es “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, con que se diga “con sometimiento pleno a la ley”, es suficiente”³¹¹

Seguidamente solicitó la palabra el constituyente Dr. Ricardo Combellas, como proponente de la redacción confrontada por Varela, para aclarar la importancia de mantener el vocablo “derecho” en la norma debatida. En tal sentido señalo:

“...También aprovecho para decirle a la constituyente Iris Varela, que lo de la ley y el derecho tiene su sentido, porque hoy en día dentro de la concepción no positivista, formalista, del Derecho, el derecho no se agota en la Ley; el derecho es un concepto mucho más amplio a la Ley, y por eso se considera conveniente incorporarlo...”³¹²

³¹¹ *Ibidem.*

³¹² *Ibidem.*

Este argumento presentado por Combellas viene a ser ratificado por Belandria, quien tomando el trabajo de Santamaría Pastor, destaca que "...El Derecho es un parámetro constante de toda la actuación de la Administración Pública: nada puede hacerse en la Administración al margen del Derecho, que ha de constituir un criterio permanente (aunque, desde luego, no el único) de toda su actividad". (*Apud. Belandria (2013).*)³¹³

³¹³ *Ibidem.*

CONCLUSIONES

Con el propósito de elucidar el problema general de la presente investigación, resumido en la interrogante: ¿Acaso la omisión legislativa en la que incurre la Asamblea Nacional al no dictar la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal se constituye en supuesto de hecho en la violación del Derecho a una Buena Administración?, se precisó una serie de conceptos jurídicos que, una vez caracterizados a través de la disertación de los temas-objetivos del trabajo, permiten ser correlacionados a la visión sistémica de la Administración Pública ya referida en la introducción.

Con relación al **Objetivo N° 1** (*Caracterizar a la Administración Pública*), es posible afirmar que la Administración Pública representa el proceso del cual se vale el Estado, como construcción jurídico-social, para transformar sus recursos materiales y humanos en productos (políticas, bienes y servicios públicos) necesarios para garantizar suficientemente la satisfacción del interés general. La revisión del texto constitucional venezolano vigente permite colegir que se dictó a la Administración Pública un carácter vicarial que le impone una actuación inspirada en la centralidad de la persona, así como la sujeción a una serie de principios superiores que permita asegurar su participación en el sistema social como agente propicio de transformación y no como un fin en sí misma.

Respecto del **Objetivo N° 2** (*Analizar el modelo Federal*), la revisión documental permite comprender al federalismo como un sistema de organización vertical de la sociedad y el Estado con arreglo al principio de subsidiariedad, el cual condiciona a la Administración Pública a facilitar al ciudadano los apoyos que le sean necesarios para su desarrollo mediante la constitución de niveles intermedios de gobierno dotados de suficiente autonomía política, administrativa y financiera, es decir, descentralizados. Desde la visión sistémica alegada, el federalismo representa la forma en la

que deberá organizarse el proceso de transformación dentro del sistema, por cuanto implica la distribución de recursos, competencias y toma de decisiones.

Por su parte, la consideración de la normativa referida a la descentralización en los últimos 4 lustros admite aseverar también que, posterior a la aprobación y sanción de la Constitución de 1999, dicho proceso ha sufrido ataques en sus 3 dimensiones, esto es, que el modelo de Estado Federal Descentralizado plasmado en el artículo 4 del texto constitucional y su política nacional descentralizadora ha sido diezmado como consecuencia de una visión política centralizadora del gobierno nacional que se puso en marcha una vez relegitimados los poderes públicos en el año 2000, así como de los intentos por lograr la hegemonía del proyecto político centralizador, intentando cortar la financiación a los gobierno subnacionales y revirtiendo las competencias que les habían sido otorgadas, afectando su capacidad para dar respuesta a las demandas sociales incoadas por los ciudadanos.

Una vez considerado el bagaje doctrinario relacionado con el **Objetivo N° 3** (*Destacar las fuentes de financiamiento de los estados federados o Hacienda Pública Estatal*), resulta innegable que la forma de Estado Federal no se perfecciona luego del reparto de competencias y capacidades para tomar decisiones entre el Poder Nacional y los estados federados, mientras no sean definidos mecanismos de financiamiento perfectamente diferenciados y coordinados entre sí. Es evidente que cada nivel de gobierno debe contar con los recursos financieros necesarios para lograr del sistema la transformación de las demandas sociales (*inputs*) en bienes públicos (*outputs*) que satisfagan cualitativa y cuantitativamente a la ciudadanía.

En cuanto al **Objetivo N° 4** (*Analizar la omisión legislativa*), la valoración del marco teórico permite elicitarse que, en ocasiones, los órganos legislativos se niegan al cumplimiento de las obligaciones de producción

legal que constitucionalmente les son impuestas, sea por apego al principio de oportunidad y conveniencia o por mera displicencia, lo que limita el desarrollo normativo de preceptos relativos a los derechos inmanentes de las personas. Esta renuencia puede ser controlada por los mecanismos de protección a la norma suprema como la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión legislativa, facultando al Poder Judicial para exhortar al Poder Legislativo a cumplir con el deber en mora. Es entonces que la omisión legislativa se presenta como un elemento endógeno que distorsiona el normal desenvolvimiento del sistema, constituyéndose en un obstáculo para la materialización de los derechos ciudadanos.

Sobre el **Objetivo N° 5** (*Definir el Derecho a una Buena Administración*), vale afirmar que si bien en el ordenamiento jurídico venezolano no se encuentra positivado de manera autónoma el Derecho a una Buena Administración, la suma del carácter vicarial de la Administración Pública, sus principios rectores, así como todos los derechos constitucionales derivados de estos, representan al ciudadano la posibilidad cierta de demandar del Estado actuaciones específicas que garanticen la efectiva satisfacción del interés general. De tal manera, se asevera que no existe en Venezuela un Derecho a una Buena Administración, sino Derechos que garantizan una Buena Administración los cuales, concordados a la visión que conduce este trabajo, representan el propósito para el cual fue configurada la Administración Pública como subsistema del sistema político.

En suma, con ocasión al **Objetivo General** del presente trabajo (*Determinar si la omisión legislativa en la que presuntamente incurre la Asamblea Nacional al no dictar la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal se constituye en supuesto de hecho en la violación del Derecho a una Buena Administración*), se concluye que la contumacia presentada por la Asamblea Nacional para aprobar una Ley que desarrolle la hacienda pública estatal en los términos establecido en la Constitución de 1999 se traduce en la

negación de recursos materiales que permitan a los gobiernos de los estados federados, integrantes estos del conjunto de la Administración Pública, transformar las demandas sociales en acciones concretas que garanticen una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, la aprobación de una Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal representaría la concreción de la obligación a legislar impuesta a la Asamblea Nacional establecida en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Constitución de 1999 permitiría el perfeccionamiento de la descentralización fiscal, ergo, el financiamiento de las funciones distributivas de bienes públicos impuestas a los niveles subnacionales para garantizar el principio de subsidiariedad.

Ahora bien, hasta tanto dicha ley no sea formalmente aprobada, sancionada, promulgada y publicada en la Gaceta Oficial, la Asamblea Nacional incurre en una mora que afecta la eficiencia y eficacia en la prestación de bienes y servicios por parte de los gobiernos intermedios, riñendo con el carácter vicarial de la Administración Pública y en consecuencia, violando de manera flagrante un conjunto de Derechos que garantizan una Buena Administración derivados del artículo 141 de la Constitución de 1999, y no un precepto autónomo tal como se pronosticó en la formulación del problema de investigación.

REFERENCIAS

ABOLINS ROJAS, D. (2006). El federalismo como forma de Estado. Derecho comparado. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao "Erga Omnes". [revista en línea], fecha de consulta: 01 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_C HACAO_2006_1_427-458.pdf

ALFONZO, J. (2011). *El régimen de los estados vs. la centralización de competencias y de recursos financieros*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

ALVAREZ, R. (2010). "Perspectivas de la descentralización y la participación ciudadana en el Gobierno de Hugo Chávez (1999-2009)". *Revista de Ciencias Sociales*. v.16 N°4.

ARAUJO-JUÁREZ, J. (2011). *Derecho Administrativo General. Administración Pública*. Caracas. Ediciones Paredes.

ARBELOA CASTILLO, E. (2013). *El Derecho a una Buena Administración: Responsabilidad de los Cargos Públicos*. Tesis doctoral no publicada. UNED, Madrid, España.

ARISTOTELES. s.f. *La Política*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: www.filosofia.org/cla/ari/azc03211.htm

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE PORTUGAL (1976). *Constitución de la República Portuguesa*. Aprobada en fecha 2 de abril de 1976.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en Gaceta Oficial N° 36.860 Extraordinario de fecha 30/12/1999, reimpressa por error material en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24 de marzo de 2000 y enmendada según Gaceta Oficial N° 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2000). *Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario de fecha 24/03/2000.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2003). *Textos Constitucionales 1811 – 1999*. Caracas. Servicio Autónomo de Información Legislativa SAIL.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2005). *Ley del Banco Central de Venezuela*. Publicada en la Gaceta Oficina N° 38.232 de fecha 20/07/05.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2007). Proyecto de Reforma a la Constitución de 1999, sancionado el 2 de noviembre de 2007 y negado por el pueblo en Referéndum de fecha 2 de diciembre de 2007.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2010). *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Publicada en Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario de fecha 22/02/10.

ASAMBLEA NACIONAL DE VENEZUELA. (2016). Proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal. Aprobado en Primera Discusión en fecha 31 de mayo de 2016. Disponible en:

http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_9e8b77da20dfd5170c3486f2aece26356710accd.pdf

BARBOZA, V. (2012). *Más democracia, más descentralización. Participación, desarrollo y libertad*. Los Libros de El Nacional. Serie Ensayos. Caracas. Editorial CEC, S.A.

BEDNAR, J. (2011). *The political science of federalism*. Fecha de consulta: 01 de octubre de 2015, Disponible en: <http://www-personal.umich.edu/~jbednar/WIP/annrev.pdf>

BELANDRIA GARCÍA, J. (2013). “Acerca del Derecho a una Buena Administración”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 1.

BELANDRIA GARCÍA, J. (2015). *Contenidos del Derecho a una Buena Administración*. En HERRERA, et. al. (2015). *20 años de FUNEDA y el Derecho Público en Venezuela*. Volumen I. Caracas. FUNEDA.

BLANCO VALDÉS, R. (2013) *Los rostros del federalismo*. Madrid. Alianza Editorial.

BOIXAREU CARRERA, A. (1994). “El principio de subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*. N° 21(3).

BOLÍVAR, S. (1812). *Manifiesto de Cartagena*. Consultado en fecha: 14 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.armada.mil.ve/armada/documentos/manifiesto_de_cartagena.PDF

BOLÍVAR, S. (1819). *Discurso de Angostura*. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2015, Disponible en: <http://www.archivodelibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article998>

7

BREWER CARÍAS, A. (1980). *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER CARÍAS, A. *et. al.* (1990). *Leyes para la descentralización política de la Federación*. Colección de Textos Legislativos N° 11. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER CARÍAS, A. (1992). *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y Revolución Francesa (1789) y sus aportes al constitucionalismo moderno*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER CARÍAS, A. (1994). *Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993*. Caracas. Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización.

BREWER CARIAS, A. (1995). “El federalismo en la historia política venezolana”, *Revista “Provincia” del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales*. N°1

BREWER CARÍAS, A. (1998). “El proceso de descentralización política en América Latina: la perspectiva federal”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. N° 1.

BREWER CARÍAS, A. (1999). *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*. Tomo II. Caracas. Fundación de Derecho Público.

BREWER CARÍAS, A. (2002). *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*. México D.F. Ediciones Universidad Autónoma de México.

BREWER CARÍAS, A. (2008). Los efectos de las sentencias constitucionales en Venezuela. *Anuario Internacional sobre Justicia Constitucional*. N°22. Disponible en: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20578.%20%20Brewer%20%20_corregido%20LOS%20EFECTOS%20DE%20LAS%20SENTENCIAS%20CONSTITUCIONALES%20Anuario%20Paco%20Madrid.doc.pdf

BREWER CARÍAS, A. (s.f.). *Introducción general al régimen jurídico de la Administración Pública*. En BREWER CARÍAS, A. (2012). *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

BREWER CARIAS, A. (2014). *Sobre la influencia de García de Enterría en Venezuela, la noción de acto administrativo y el abuso jurisprudencial en la cita de su obra*. En BREWER CARÍAS, A. y PAREJO, L. et. al. (2014). *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Bogotá. Editorial Temis.

CASAL, J. (2003). *La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/viewFile/3578/3341>

CASTILLO, L. (2006). *Potencialidades de la descentralización fiscal en Venezuela*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Santiago de Compostela. Universidad Santiago de Compostela.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Caracas.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos*. Publicada en la Gaceta Oficial N° 36.220 de fecha 18/12/1996.

CORTES GENERALES DEL REINO DE ESPAÑA. (1978). *Constitución Española*. Aprobada en sesiones plenarias del 31 de octubre de 1978 y ratificada en referéndum realizado el 6 de diciembre de 1978.

Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Marzo de 2001 (Enrique Maza Pérez vs. Zona Educativa del estado Bolívar, Ministerio de Educación). Consultada en:
http://historico.tsj.gob.ve/tsj_regiones/decisiones/2002/marzo/025-7-01-26064-2002-425.html

Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. 16 de marzo de 2005. (Aeropostal Alas de Venezuela C.A. vs. Inspectoría del Trabajo del estado Zulia, Ministerio del Trabajo) Consultada en:
<http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2005/MARZO/1477-16-AP42-N-2004-000863-2005-97.HTML>

CUÑARRO, E. (2006). "Venezuela 1984-1999: 15 años de historia (La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) como mecanismo de innovación política)", *Revista Cuestiones Políticas*. v.22 N° 37.

EASTON, D. (1992). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires. Amorrortu Editores.

EASTON, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires. Amorrortu Ediciones.

ESCUDERO, M. (2005). *El control judicial de constitucionalidad sobre las ramas legislativa y ejecutiva del Poder Público*. Serie Trabajos de Grado N° 1. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA. (2007). *U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. The Constitution of the United States and the Declaration of Independence*. Vigésimotercera edición. Washington. Joint Committee on Printing.

FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1995). La inconstitucionalidad por omisión: ¿Cauce de tutela de los derechos de naturaleza socio-económica?. *Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado*. N° 19. Disponible en: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/>

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. (2004). *Peter Häberle, la garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1124518>

FROSINI, T. (2002). "Subsidiariedad y Constitución", *Revista de Estudios Políticos*. N° 115.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá. Editorial Temis.

GARCÍA-PELAYO, M. (2010). *Derecho constitucional comparado*. Caracas. Fundación Manuel García-Pelayo.

GARRIDO FALLA, F. (1994). *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I. Madrid. Editorial Técnos.

GRAU, M. (2000). *Federalismo y Descentralización*. Conferencia dictada en la ciudad de Maracay en la sede de la Procuraduría General del Estado Aragua el 22 de julio de 2000. Fecha de consulta 03 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.badellgrau.com/?pag=56&ct=1005>

GUILLÉN LÓPEZ, T. (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Fecha de consulta: 03 de octubre de 2015, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/512/4.pdf>

HERNÁNDEZ, J. (2011). *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

HERNÁNDEZ G. J. (2004). *Summa constitucional. Derecho constitucional general y comparado*. Caracas. Editorial Galeotes.

HERNÁNDEZ, R. *et al.* (2006). *Metodología de la investigación*. México D.F. Editorial McGraw-Hill.

Juzgado Superior Agrario de la circunscripción Judicial del Estado Zulia con competencia en el estado Falcón. 26 de septiembre de 2001. (Ganadería Santa Gertrudis C.A. vs. Instituto Nacional de Tierras) Consultada en: <http://falcon.tsj.gob.ve/DECISIONES/2011/SEPTIEMBRE/531-26-860-523.HTML>

Juzgado Superior Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región de Los Andes. 17 de enero de 2005. (Franklin Roberto Bucheri Loreto vs. Dirección de Seguridad y Orden Público, Gobernación del estado Barinas) Consultada en: <http://barinas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2005/ENERO/800-17-4588-02-19.HTML>

LARES MARTÍNEZ, E. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. X Edición. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV.

LAYRISSE, I. y MORENO, M. (2010). *La descentralización fiscal en Venezuela. Un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño?*. Colección Estudios. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

LOCKE, J., (1690). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: [http://historia-derecho.com.ar/PDF/Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil.pdf](http://historia-derecho.com.ar/PDF/Segundo_Tratado_sobre_el_Gobierno_Civil.pdf)

MONCADA, H. (2011). *El proceso del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas inconstitucionales en Venezuela*. Tesis de Especialización no publicada. Universidad Monteávila. Caracas. Venezuela

MONTESQUIEU. (1747). *El espíritu de las leyes*. Fecha de consulta: 04 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/indice.html

MORALES LAMUÑO, Luisa E. Entrevista, 05 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/124782/presidenta-del-tsj-dice-que-la-division-de-poderes-debilita-al-estado-y-pide-reformarlo/>

MORÓN, G. (1995). *Historia de Venezuela*. Tomo IV. Caracas. Enciclopedia Britannica de Venezuela.

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE, P. (1989). *Public finance in theory and practice*. EE.UU. McGraw-Hill, Inc.

NIKKEN, C. (2011). *Reflexiones sobre el “concepto”, a 100 años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*. En HERNÁNDEZ, J. *et. al. 100 AÑOS DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1909 – 2009*. Tomo I. Caracas. FUNEDA.

OATES, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Versión Castellana. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. Sitio web institucional. *Misiones Sociales*. Recuperado Fecha de consulta: 03 de mayo de 2015. Disponible en:

http://www.pdv.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=40

PÍO PP. XI. (1931). *Carta Encíclica Quadragesimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la Ley Evangélica*. Parágrafo 79. Consultada en fecha 06 de Diciembre de 2016. Disponible en: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.html

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Decreto N° 1.424, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*. Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.147 Extraordinario de fecha 17/11/2014.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Decreto N° 1.423, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos*. Publicado en la Gaceta Oficial N° 6.149 Extraordinario de fecha 18/11/2014.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*. Publicado en Gaceta Oficial N° 39.416 de fecha 04/05/10.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Decreto N° 3.032, mediante el cual se designa al Ministro de Estado para la Descentralización*. Publicado en la Gaceta Oficial N° 35.229 de fecha 09/06/93.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Decreto-Ley N° 3265 que regula los mecanismos de participación de los estados y municipios en el producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*. Publicado en Gaceta Oficial N° 35.359 de fecha 13/12/93.

RANGEL, C. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional*. Colección Estudios. Madrid. Consejo Económico y Social CES.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2012). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima Tercera Edición. Madrid.

RENGEL, A. (2003). *Tratado de Derecho Procesal Civil venezolano*. Volumen II. Caracas. Organizaciones Gráficas Capriles C.A.

REPUBLICA FRANCESA. (1998). *LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE. Réflexions sur l'intérêt général – Rapport public 1999*. Fecha de la consulta: 1 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.consiel-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Reflexions-sur-l-interet-general-Rapport-public-1999>.

RESICO, M. (2011). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Edición Latinoamericana. Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung.

ROVERSI-MONACO, F. (1973). *Descentralización (y centralización)*. En BOBBIO, N. *et. al.* (2008). *Diccionario de Política*. Tomo I. México D.F. Siglo Veintiuno Editores.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). *Derecho administrativo y Administración Pública en tiempo de crisis*. Caracas. Editorial Jurídica Venezolana.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2014). El derecho fundamental a la buena Administración Pública. *Revista Ordine Internazionale e Diritti Umani*. [revista en línea], fecha de la consulta 11 de enero de 2016, Disponible en: http://www.rivistaoidu.net/sites/default/files/3_Jaime%20Arana.pdf

RODRÍGUEZ ZERPA, A. (2010). *Propuesta gerencial para mejorar la recaudación del impuesto inmobiliario urbano en el casco central del Municipio Libertador del Estado Mérida Período de Estudio: 1996-2009*. Tesis de Especialización no publicada. Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela.

RONDÓN DE SANSÓ, H. (2008). Palabras para la presentación de su libro “*El régimen jurídico de los hidrocarburos. El impacto del petróleo en Venezuela*”. Efectuado en el Palacio de la Academia, el día 31 de octubre de 2008. Fecha de consulta 03 de mayo. Disponible en: <http://www.acienpol.org.ve/cmacionpol/Resources/Eventos/Documentos//29/DOC%20REGIMEN%20HIDROCARBUROS%201.pdf>

RONDÓN DE SANSÓ, H. (2011). *El concepto del Derecho Administrativo en Venezuela y las administraciones públicas*. En HERNÁNDEZ, J. *et. al. 100 AÑOS DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA 1909 – 2009*. Tomo I. Caracas. FUNEDA.

SANCHÉZ MELEÁN, J. (2010). *Estado Federal, Estado Comunal y Consejo Federal de Gobierno*. Maracaibo. Comisión para la Reforma del Estado. Gobernación del Estado Zulia.

SMITH, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Digital edition. Metalibri. Fecha de consulta: 09 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf

STIGLITZ, J. y ROSENGARD, J. (2016). *La economía del sector público*. 4ta Edición. Madrid. Antoni Bosch, Editor, S.A.

SOBERANES FÉRNANDEZ, J. (2009). *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*. México. UNAM. Fecha de consulta: 03 de octubre de 2015, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2698/10.pdf>

THOMPSON REUTERS. Portal Jurídico Lex Nova. Consultado en: http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/86821/ley-de-27-de-diciembre-de-1956-reguladora-de-la-jurisdiccion-contencioso-administrativa#XEM0000_00

TOMÁS MALLÉN, B. (2004). *El Derecho a una Buena Administración*. 1ra. Edición. Madrid. INAP.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. 18 de Diciembre de 2001 (Jhonny García y otros vs. artículo 2, ordinal 9º de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios).

Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/2724-181201-00-1423.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 1556 de fecha 09 de Julio de 2002. (Alfonso Albornoz y Gloria de Vicentini vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1556-090702-01-2337%20.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 497 de fecha 12 de marzo de 2003. (Ramón Aguilar vs. artículo 201 del Código de Procedimiento Civil). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/497-120303-01-0668%20.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2073 de fecha 04 de agosto de 2006 (Hermann Escarrá y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2073-040803-03-1254%20Y%201308.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia de fecha 25 de agosto de 2003 (Hermann Escarrá y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/PODER%20ELECTORAL.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 2405 de fecha 28 de agosto de 2003 (Democracia Renovadora vs. Asamblea

Nacional de Venezuela). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/2405-280803-03-1492.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia 1043 de fecha 31 de mayo de 2004. (Consejo Legislativo del Estado Zulia vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/1043-310504-03-1167.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 625 de fecha 20 de marzo de 2006. (FENATRIADE vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/625-200306-03-1745.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 1941 de fecha 21 de Noviembre de 2006 (Nerio Romero Martínez vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1941-211106-06-0835.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 565 de fecha 15 de Abril de 2008 (Recurso de Interpretación del numeral 10 del artículo 164 de Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, presentado por la Procuraduría General de la República). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.HTM>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 1161 de fecha 17 de Noviembre de 2010 (Nerio Romero Martínez y otros vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en:
<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/noviembre/1161-171110-2010-06-0835.HTML>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Sentencia N° 191 de fecha 04 de Marzo de 2011 (Eliseo Fermín y María Verónica Barboza vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Marzo/191-4311-2011-10-0602.html>

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 3/2016 de fecha 13 de diciembre de 2016 (Héctor Rodríguez Castro vs. Asamblea Nacional de Venezuela). Consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/193866-1086-131216-2016-16-1191.HTML>

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA. (s.f.). *Acta de la Independencia de Venezuela de 1811*. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2015, Disponible en: http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/BicentenarioUCV/Documentos/Acta_de_la_independencia_de_Venezuela_de_1811-1_1_.pdf

ZAMBRANO M., P. (2011). *Las misiones en la organización administrativa venezolana*. Caracas. FUNEDA.