



ARTICULO SOBRE
EL PODER EJECUTIVO
PARA LA ENCICLOPEDIA GLOBE

HUMBERTO NJAIM

DELIMITACION CONCEPTUAL DEL TEMA
SOBRE PODER EJECUTIVO

De acuerdo con la teoría del Estado de Derecho todo poder es 'ejecutivo'. En efecto, el legislativo 'ejecuta' la Constitución dictando leyes. El más comúnmente llamado 'ejecutivo', lo mismo que el judicial, 'ejecutan' las leyes; la misión de todo poder es así, como suele decirse, 'cumplir y hacer cumplir las leyes'. La única diferencia, desde este punto de vista, es el tipo de 'ejecución' que cada uno realiza y que estos distintos tipos de 'ejecución' están asignados a diferentes entes u 'órganos'.

Frente a esta idea jurídica encontramos en la realidad política que el llamado Poder Ejecutivo cumple la importante función de dirigir, en forma cotidiana y constante, en situaciones normales y excepcionales, la sociedad y el Estado: esta dirección es lo que suele designarse como 'gobierno'. en un sentido específico, aunque, en un sentido amplio, el gobierno del Estado es una función conjunta de todos los poderes del Estado. Los mismos teóricos de la doctrina de la división de poderes

MFN
9504

reconocieron que las otras funciones estatales, con todo lo importante que fueran, podían actuar intermitentemente: Locke, por ejemplo, decía que no siempre es necesario hacer leyes, pero siempre es necesario hacer ejecutar las que han sido hechas. Sin embargo, frecuentemente la actividad de gobierno es algo más que la pura ejecución de las leyes. La cibernética contemporánea nos aclara esta realidad al decirnos que todo sistema para mantenerse y diferenciarse del ambiente circundante necesita de un mecanismo que procese las cambiantes circunstancias y retos que le plantea ese ambiente y guíe al sistema hacia el logro de sus objetivos. Todo el Estado es un mecanismo cibernético en tal sentido, y, como hemos dicho, también se emplea el término 'gobierno' para designar la acción conjunta de todos los poderes que forman el Estado, pero hay partes de él que están en relación más constante con su medio circundante y esta es una de las características principales, a nuestro entender, del 'Poder Ejecutivo', y del 'gobierno' en sentido estricto.

Sin embargo el estudiante debe tener en cuenta el nivel desde el cual se está hablando: en el lenguaje jurídico no es admisible considerar que la actuación del ejecutivo desborde el marco de la ley; el jurista siempre alegará que dicha acción, al menos, no debe contradecir las leyes y, en todo caso, acarrea responsabilidad en su ejercicio, como lo establece la Constitución en su Artículo 192 (de ahora en adelante cuando se citen artículos sin mayor especificación se entenderá que son de la Constitución Nacional), respecto de la instancia máxima del

Totocosa 123A - 14-4-94

poder Ejecutivo que, en nuestro sistema, es el Presidente de la República. Otra manera de formular esto es decir que si no se puede evitar la discrecionalidad --el que haya un margen de relativa amplitud para las decisiones-- sin embargo, ello no puede implicar la arbitrariedad, esto es una actuación librada al puro capricho del decisor. En el lenguaje de la sociología y la ciencia política no se ignora la existencia de tales imperativos jurídicos pero no se los toma como criterios básicos de análisis: no sólo se trata de que el sociólogo y el politólogo se inclinen, sobre todo, a desenmascarar los abusos del poder, se caracterizan, en efecto, por tenerlos constantemente presentes, pero comprobarán, más allá de una ancestral desconfianza contra los poderosos que, sin embargo, las exigencias de la realidad, también condicionan el que la función gubernativa no se agote y explique como simple ejecución de la ley. Es decir, no necesariamente tiene que ser antijurídica pero no puede limitarse a ser sólo jurídica, tiene una dimensión que va más allá de lo jurídico, y es el ejercicio del liderazgo del Estado. Este liderazgo comprende diversos aspectos, entre ellos el de ser una fuerza impulsora y motivadora de las instituciones a fin de que su funcionamiento se oriente hacia la consecución de los fines establecidos por ese liderazgo; el de formar las coaliciones o conducir las negociaciones que permitan allanar las diversas resistencias que toda acción de gobierno acarrea; el de arbitrar o zanjar por vía de autoridad los conflictos sociales, etc. Algunos de esos aspectos encuentran consagración en los textos

jurídicos como lo vamos a ver más adelante pero no son captados enteramente por ellos. Empleando una imagen podríamos comparar la posición del Ejecutivo en el Estado a la del capitán de una nave que una vez en alta mar, se encuentra ante circunstancias nuevas no previstas por los manuales de navegación y las directrices de los armadores o las leyes marítimas. En ese momento tiene que salvar la nave, después se verá si se ajustó o no a las regulaciones previamente establecidas y si ello se justificó o no, pero el mayor reproche que se le pudiera hacer es no haber tomado ninguna resolución en la situación crítica por la cual atravesó. Por supuesto, lo deseable sería que no abusara de su mando pero evitarlo con anticipación, mediante una previsión legal exhaustiva de cuanto pudiera ocurrir es imposible y, muchas veces, los abusos eventuales de la dirección superior sólo pueden ser corregidos jurídicamente a posteriori o, únicamente, castigados; desde el punto de vista politológico las expectativas de control se pondrán, más bien, en la existencia de realidades políticas, tales como una oposición con posibilidades reales de crítica y con ello de prevención de los eventuales excesos gubernamentales.

Por otra parte es necesario destacar que mientras más desarrollado esté el proceso institucional en un país da la impresión de que se ha logrado el ideal de un gobierno de leyes y no de hombres y que pueda parecer prescindible el liderazgo del Ejecutivo o que los cambios extraordinarios en el comando de la nave ocurran en la forma fluida prevista por la Constitución. Así

se cita, como ejemplo de lo primero, el caso de la Confederación Suiza donde existe un Ejecutivo pluripersonal y casi anónimo; y de lo segundo, la renuncia del Presidente Nixon en los Estados Unidos a raíz del escándalo Watergate. En todo caso esto depende de un largo desarrollo histórico y, aún en los casos citados, resulta excesivo llegar a la conclusión de que se ha llegado a un funcionamiento automático del gobierno, con prescindencia de toda dirección superior y claramente diferenciada del resto de las funciones del Estado.

Dentro de la orientación esbozada de tratamiento del tema es necesario hacer otra delimitación que se desprende, en parte, de lo ya dicho. El Poder Ejecutivo tiene dos dimensiones, una es la función directiva superior, que en Venezuela en el lenguaje periodístico se suele llamar 'el alto gobierno', y otra la actividad concreta y menuda de la administración y la cual en el Estado contemporáneo tiene una importancia fundamental porque las grandes decisiones y orientaciones de ese 'alto gobierno' quien las realiza diariamente, y en sus aspectos más concretos, es la administración y el aparato administrativo; sus actuaciones constituyen otro nivel de ejecución objeto de una rama muy importante del derecho como es el administrativo, así como de disciplinas no jurídicas. Pero en este artículo sólo analizaremos la dimensión de la función gubernamental superior, esto es "la competencia de los órganos administrativos supremos" (Merkl). Quedará igualmente fuera todo un vasto territorio de gran importancia en un Estado contemporáneo como es la llamada

Administración Descentralizada, formada principalmente por los Institutos Autónomos, y las Empresas Públicas.

Para seguir enmarcando el tema es preciso tener en cuenta la sistemática general de la división de poderes en nuestra Constitución vigente de 1961. En realidad el punto de la división de poderes rebasa el alcance de este artículo pero es imprescindible hacer algunas referencias a él a fin de delimitar lo concerniente al Poder Ejecutivo. En nuestra Constitución está contenida tanto la división horizontal de poderes --que es la tradicional-- en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como la vertical o territorial entre Poder Municipal, Poder de los Estados y Poder Nacional. Sin embargo, a diferencia de otros textos constitucionales que hemos tenido, no se establece explícitamente tales divisiones en artículos específicos sino que ellas vienen dadas por la estructuración de las regulaciones sobre el Poder Público (Título IV referente a dicho Poder Público; Art. 135 en dicho Título donde se habla de los tres poderes de base territorial pero al regular los periodos de duración de dichos poderes). En lo referente al Poder Ejecutivo, la Constitución pasa directamente a tratar al Ejecutivo Nacional en el Título VI, así como lo hace con los otros dos, el Legislativo y el Judicial, en Títulos correspondientes, sin haberlos enunciado en un artículo general. Y en cuanto al poder estatal encontramos que el Art. 21 establece que el Gobernador es el Jefe del Ejecutivo del Estado y le corresponde el gobierno y la administración del Estado. En cambio en los municipios la

naturaleza del Gobierno local ofrece peculiaridades que llavan al constituyente a permitir que, mediante ley, haya diferentes regimenes para la organización, gobierno y administración de dichos municipios (Art. 27). Precisamente, como veremos más adelante, las reformas legislativas han llevado a que actualmente exista al nivel municipal una instancia ejecutiva, el Alcalde, claramente diferenciada del Concejo Municipal.

La división de poderes constitucionalmente consagrada equipara a los tres poderes fundamentales. Son iguales entre sí en dignidad y autoridad y armónicamente se contrarrestan el uno al otro. En realidad desde el punto de vista político, la división de poderes, tanto vertical como horizontal, aparece como una construcción conceptual y normativa destinada fundamentalmente a controlar los eventuales abusos del Poder Ejecutivo (división horizontal) o su predominio centralista (división vertical). Pero, así como destacábamos anteriormente que el Ejecutivo desempeña una función de liderazgo más allá de tales restricciones, ahora debemos apuntar también a algo que a menudo se olvida y es que otros poderes del Estado pueden intentar así mismo ejercer una función directiva que no les corresponde. Históricamente no sólo se registra situaciones de abusos por parte del Ejecutivo sino también por parte de los otros poderes. En este sentido cabe afirmar la existencia de un conflicto siempre latente entre el poder colectivo y deliberante del Parlamento y el unipersonal y dirigente del Ejecutivo. Incluso se pueden generar situaciones de Ejecutivo debil o

debilitado que pueden ser tan perjudiciales como las del extremo contrario de un Ejecutivo extralimitado de sus atribuciones.

Delineado el marco anterior pasaremos, en las siguientes secciones, a estudiar el Poder Ejecutivo en sus distintos niveles, nacional, estatal y municipal tratando sobre su composición y organización es decir quiénes lo ejercen; sobre cómo surge y se constituye es decir su nombramiento por elección o designación; sus funciones y competencias; y algunos aspectos de su relación con otros poderes. En todos estos puntos se hará alusión, con cierta frecuencia, a acontecimientos políticos pasados u ocurridos en el período de redacción de este artículo cuando parecieran pertinentes al tema, tanto aclaradores como reveladores de su problemática. Asimismo se ha tenido en cuenta que para la época se vive un ambiente de discusión sobre la necesidad de cambios, por lo tanto, también se hace referencia, a propuestas de reformas a los respectivo Poderes Ejecutivos a ser tratados.

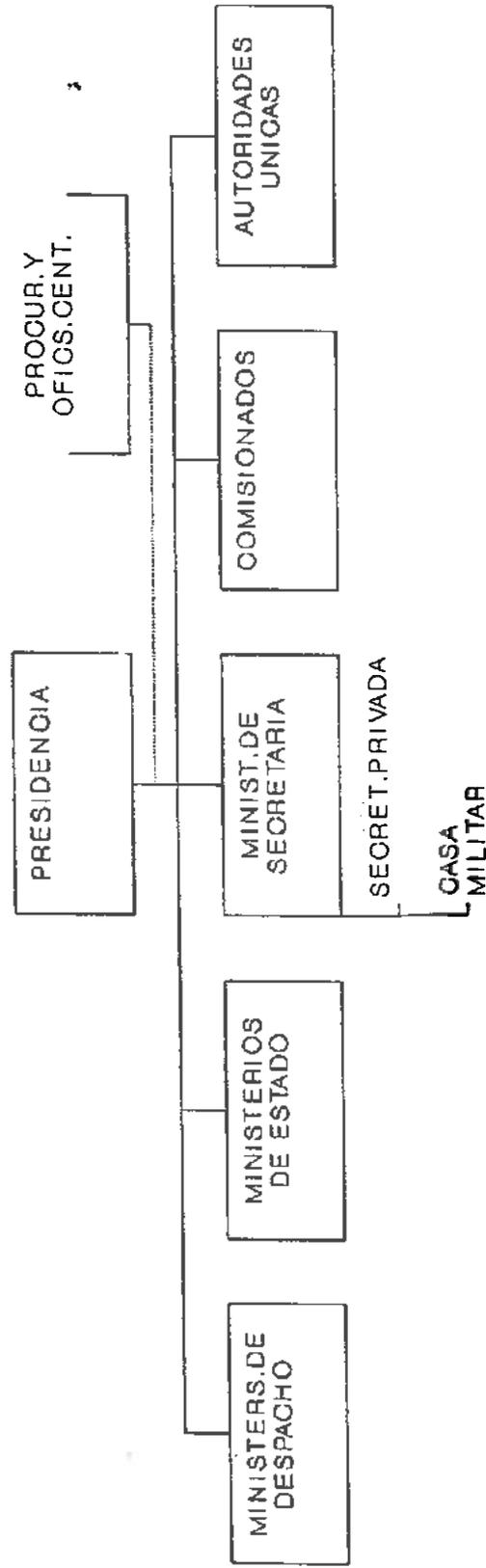
EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Venezuela, se dice constantemente, es un país presidencialista. Esta afirmación tiene dos sentidos: uno es la simple constatación de que la forma de gobierno es la presidencialista en contraposición a la parlamentaria; el otro, es un juicio evaluatorio, según el cual el Presidente de la

República tiene demasiados poderes a los cuales, de alguna manera, habría que limitar. En todo caso es cierto que en nuestro sistema el Presidente y la Presidencia tienen un lugar central y que alrededor de ellos gira toda la vida política del país en una forma que no se percibe solamente del encabezamiento del Artículo 181 según el cual el Poder Ejecutivo se ejerce por intermedio del Presidente y los demás funcionarios determinados por la Constitución y las leyes. En el primer rango entre tales funcionarios están los Ministros que son los órganos directos del Presidente y reunidos integran el Consejo de Ministros. Los Ministros son de dos tipos: los de Despacho y los de Estado. La palabra Despacho en el primer caso parece aludir a la disposición de un aparato administrativo y unos recursos presupuestarios de los cuales carecen, de por sí, los segundos, quienes, según el Artículo 194 pueden ser simples asesores del Presidente. Volveremos más adelante sobre los Ministros pero debemos mencionar que el elenco constitucional del Poder Ejecutivo Nacional lo completa la Procuraduría General de la República y su titular el Procurador General de la República (Arts. 200 a 203) quien es el máximo asesor jurídico y abogado de la Presidencia y cumple un importante papel en la elaboración y toque final a las leyes que son presentadas al Congreso Nacional por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Además del aludido elenco constitucional es preciso referirse a los organismos de asesoría y asistencia de la Presidencia de la República en el ejercicio de sus importantes y

ESTRUCTURA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



complejas funciones que son: el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), la Oficina Central de Personal (OCP) y la Oficina Central de Información (OCI). Podemos visualizar, la estructura de alto gobierno, a grandes rasgos, en la siguiente Gráfica.

(INSERTAR AQUI GRAFICA 1)

Para comprender la anterior GRAFICA 1 debemos tener en cuenta no sólo la Constitución sino también la Ley Orgánica de la Administración Central. Allí es donde encontramos lo referente a las Oficinas Centrales. También lo relativo a los Comisionados cuya función es "coordinar las acciones de diversas entidades públicas y organismos del Estado que deban atender conjuntamente necesidades en determinados sectores, áreas o programas". Igualmente nos habla de Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales. En la práctica ha habido Comisionados pero no tales Autoridades Unicas.

Es elegido Presidente de la República quien obtenga mayoría relativa de votos populares, esto quiere decir que puede llegar a ser Presidente un candidato que tenga menos votos que los otros sumados (Art. 183). Para ser candidato se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado saglar; además

no haber sido condenado por sentencia definitivamente firme, dictada por Tribunales Ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas (Art. 182 y enmienda número 1). Para que alguien que haya ejercido la Presidencia por un período constitucional o mas de la mitad de dicho período pueda optar nuevamente a la Presidencia deben haber transcurrido diez años es decir dos períodos presidenciales. (Art. 184). Nuestro sistema establece así una forma de no reelección atenuada la cual es una de las vías adoptadas en Latinoamérica ante la desconfianza por las perturbaciones que, según la interpretación histórica predominante, generaron las pretensiones reeleccionistas de los gobernantes de turno. La disposición ha dado lugar a muchas discusiones en nuestro país. Si la intención era sacar del juego político a los exPresidentes no lo logró pues en las tres décadas de democracia, a partir de 1958, algunos de ellos, Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez, se presentaron nuevamente al proceso electoral después del tiempo estipulado y uno de ellos, Carlos Andrés Pérez, logró ser el primero en obtener un segundo mandato.

Están previstas, además, circunstancias en las cuales el Presidente de la República podría no surgir del voto popular directo. En la crisis política vivida por el país a partir del 4 de febrero de 1972 a raíz de la turbulencia política generada por un golpe militar fracasado esta posibilidad se puso de moda ante el vigor adquirido por las insistentes demandas de renuncia del

Presidente. De haberlo aceptarlo el Presidente se habría estado en los supuestos de lo que la Constitución llama 'falta absoluta después de la toma de posesión' (Art. 187). En tal caso se habría debido encargar de la Presidencia el Presidente del Congreso por un período máximo de 30 días, dentro del cual las Cámaras, en sesión conjunta, tendrían que elegir, por votación secreta y en sesión conjunta convocada expresamente, un nuevo Presidente por el resto del período constitucional. Las argumentaciones empleadas por los antagonistas en tan delicada situación ilustran lo que hemos planteado sobre si se puede prescindir o no del líder del Ejecutivo en una situación histórica determinada. Para unos el desarrollo institucional del país permitía el funcionamiento sin tropiezos del mecanismo establecido en la Constitución, para otros la renuncia del Presidente hubiera causado un caos y no era aceptable como salida de la crisis.

El Presidente de la República, es (Art. 191, aparte único) jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional. Esta es una de las características del presidencialismo que lo diferencian del parlamentarismo donde ambas condiciones están separadas. Lo de ser jefe del Estado significa, en la terminología de las leyes venezolanas, que "representa" el Estado. Es decir en él se simboliza, el Estado venezolano; dicho de otra manera, el concepto abstracto del Estado que, como todo concepto, es intangible, se personifica en el Presidente y, por tanto, podríamos decir que a través de él "vemos" y acaso también "tocamos" el Estado. Sin embargo, el ser símbolo no significa que

al Presidente, lo sea en el mismo sentido que se predica del escudo e himno como símbolos de la patria, pues estos son entes impersonales que no cuestionamos, mientras que el Presidente es susceptible de serlo pues, como ya indicamos, debe responder por sus actos.

Examinemos, ahora, la cuestión de las facultades y competencias o, como dice la Constitución (Art. 193), "atribuciones y deberes" del Presidente y que dan contenido a su función de jefe del Ejecutivo o del Gobierno. Son éstas muy importantes y su consideración nos podría llevar a admitir el hablar del presidencialismo en el segundo de los sentidos apuntados para la palabra. Sin embargo, diversos factores sociales y políticos se deben tomar en consideración para emitir un juicio: el presidencialismo en el papel puede ser muy poderoso pero no serlo tanto en la realidad por circunstancias tales como la personalidad del Presidente, el sistema de partidos, el momento de ejercicio del poder presidencial. Así, por ejemplo, no es lo mismo si el Presidente tiene un apoyo mayoritario en el Congreso que si no lo tiene; no son iguales las posibilidades de un Presidente que se encuentra al comienzo de su mandato que cuando está en el último año de gobierno, etc.

Entre las "atribuciones y deberes" destacaremos, en primer lugar, las que nos patentizan la función puramente "ejecutiva" del Ejecutivo, en el sentido jurídico: hacer cumplir la Constitución y las leyes, y reglamentar total o parcialmente las

leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón (ordinales 19 y 100 del Artículo 190).

Por contraste, en los ordinales 30 a 70 encontramos atribuciones que nos dan idea de la función dirigente del Presidente de la República. En los ordinales 30, 40 y 70, las referidas a la Jefatura de las Fuerzas Armadas Nacionales como Comandante en Jefe tan peculiar de la esfera presidencial es tal Jefatura que la Constitución la exceptúa del referendo ministerial; la fijación del número o contingente de dichas Fuerzas, y la adopción de las medidas para defender la República, la integridad de su territorio y su soberanía en caso de emergencia internacional. Pero el Presidente dispone también de facultades en el caso de la emergencia interna pues puede declarar tal estado y decretar la restricción o suspensión de garantías (ordinal 70).

El asunto de la emergencia merece un Título especial en la Constitución. Allí encontramos la facultad para el Presidente de dictar las llamadas medidas de alta policía que son un recurso menos drástico utilizable en caso de existir fundados indicios de inminentes trastornos del orden público (Artículo 244). Estas facultades han tenido aplicación en momentos críticos para la República en dos etapas difíciles de su historia: el periodo de subversión de los años 60, y en el año 1972 después de los dos golpes de Estado del 4 de febrero y del 27 de noviembre. Debe tenerse claro como esta es una competencia del Poder Nacional atribuida al Presidente que no pueden, por ejemplo, ejercer los

Gobernadores de Estado. El ejercicio de esta facultad a nivel de los estados pudo apreciarse a comienzos de 1993, cuando a raíz de problemas causados por la incertidumbre sobre los resultados electorales para Gobernadores en los estados Barinas y Sucre, el Ejecutivo Nacional suspendió algunas garantías constitucionales, por breve tiempo, en ambas entidades.

Una cierta analogía con la emergencia o, por lo menos con lo excepcional de una situación, sólo que esta vez en el campo económico, la presenta el ordinal 82 que nos habla de como el Presidente puede dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera autorizado por ley especial cuando así lo requiera el interés público. Estas autorizaciones legislativas son un fenómeno general en todos los sistemas constitucionales. Si se suman a la iniciativa legislativa del Ejecutivo que mencionaremos más adelante es evidente que este poder cumple, en la realidad una importante función colegisladora. La posibilidad de ser autorizado a dictar leyes es una de las atribuciones que dan pie para hablar sobre los inmensos poderes de la Presidencia. Sin embargo, no hay que olvidar que depende para su ejercicio de la situación política de mayoría parlamentaria que tenga el Presidente, de lo contrario es muy difícil que se otorgue la correspondiente autorización. Lo primero ocurrió, por ejemplo, en el primer período del Presidente Carlos Andrés Pérez (1979-83), pero no así en el segundo (1989-93). A comienzos del gobierno Presidente Jaime Lusinchi en 1984 se produjo el último caso que podemos citar de autorizaciones legislativas.

De particular importancia son las funciones del Ejecutivo en cuanto a la política exterior (ord. 59). Es uno de los ámbitos donde más evidente es la necesidad de la conducción del país hacia unos objetivos comunes y la actuación de un liderazgo creativo. Los cambios y retos en el medio ambiente internacional no esperan al normal desenvolvimiento de lo pautado en la política y el derecho internos. No es de extrañar, entonces, que los Presidentes en Venezuela hayan prestado especial interés a la política exterior y, en algunos casos, prácticamente la han dirigido en forma directa, por encima del Ministro respectivo.

A continuación debemos referirnos al importante grupo de funciones financieras y administrativas contenidas en los ordinales 129 al 159 del Artículo 190: El Presidente es administrador de la Hacienda Nacional (ordinal 129) y como tal elabora y presenta al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto (Artículo 228), instrumento básico del Estado moderno sin el cual no es posible su funcionamiento; negocia los empréstitos nacionales, es decir los préstamos internos que el Estado solicite a sus propios ciudadanos, o externos, a otros países; decreta créditos adicionales al Presupuesto, entendiéndose por tales aquellas asignaciones de recursos destinadas a cubrir gastos necesarios no previstos en la Ley de Presupuesto o cuyas partidas resulten insuficientes (Art. 227); y celebra los contratos de interés nacional permitidos por la Constitución y las leyes. Debe tenerse en cuenta, también, que el Ejecutivo maneja ciertos fondos conocidos como "la partida secreta" para

objetivos de seguridad y defensa cuyo monto es conocido pero no su empleo específico y que están excluidos de los controles más estrictos establecidos por la Ley Orgánica de Contraloría (Artículo 28).

El Presidente de la República nombra y remueve a los Ministros, y, previa autorización del Senado al Procurador, y a los jefes de misiones diplomáticas permanentes (ordinales 29 y 160), pero, a partir de 1989, cuando se dicta la Ley sobre elección y remoción de los Gobernadores de Estado, ya no designa a los Gobernadores que son ahora elegidos popularmente. Nombra y remueve, además, a los funcionarios y empleados cuya designación no está atribuida a otra autoridad (ordinal 180). Esta atribución es importantísima para captar la posición central del Presidente de la República en nuestro sistema político. En primer lugar, hemos de observar que los otros "funcionarios y empleados cuya designación no está atribuida a otra autoridad" son un pequeño conjunto y los restantes la inmensa mayoría. Si, además no existe la carrera administrativa, es decir un sistema profesional de funcionarios que son designados y ascienden de acuerdo a criterios objetivos, o si tal carrera esta deficientemente establecida, el poder de designación presidencial aumenta. Sin embargo, en la realidad política democrática esto no significa un poder absoluto del Presidente sino ejercido de acuerdo con el partido al cual pertenece el jefe del Ejecutivo. En casos extremos ello da lugar a la situación del llamado spoils system, expresión tomada de los Estados Unidos y que significa "sistema

de despojos" o de botín. Se describe mediante tal expresión la actuación del partido vencedor en las elecciones que procede como si la administración pública fuera su botín y los cargos se reparten entre los afiliados o amigos del partido, excluyendo a los vencidos. Sin embargo, no necesariamente esta situación significa un mayor poder del Presidente sino, como queda implicado por lo dicho antes, del partido del Presidente. El poder presidencial habría que medirlo más bien en la capacidad del Presidente para resistir las pretensiones del partido o la utilización de tal poder para otros objetivos que pueda abrigar el Presidente. En Venezuela hemos tenido también el spoils system y aunque no cabe afirmar que se ha implantado la carrera administrativa, sin embargo los controles críticos de la opinión pública, la conciencia de la necesidad de continuidad administrativa, los acuerdos multipartidarios, el estilo de algunos Presidentes y otros factores han amortiguado al mencionado sistema de despojos.

En el conjunto de atribuciones del Presidente encontramos, en los ordinales 99 y 200, potestades de relacionarse con el Congreso como son el poder convocarlo a sesiones extraordinarias y el dirigirle, por sí o por algunos de sus Ministros, informes o mensajes especiales. Volveremos sobre ellas, más adelante al referirnos a las relaciones del Ejecutivo con otros poderes.

Finalmente, nos referiremos a la prerrogativa presidencial de conceder indultos (ordinal 219) la cual consiste, como

especifica el Art. 124 del Código Penal, en el perdón a un reo de la totalidad de la pena o su conmutación por otra menos severa.

El Presidente tiene que ejercer sus atribuciones en concordancia con los Ministros. En los términos constitucionales al menos, dichos Ministros no son simples ejecutores pues la Ley Fundamental ha querido darles participación en las decisiones presidenciales ya sea como individuos o como conjunto colectivo en la figura del Consejo de Ministros.

En el primer caso, el ejercicio de todas las atribuciones, menos la de nombramiento de ministros y la mencionada arriba de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, deben ser refrendados por el Ministro respectivo; esto es, el ejercicio de tales atribuciones sólo es válido si el acto respectivo está firmado por el Presidente y el Ministro del ramo correspondiente. Así, por ejemplo, una resolución en materia hacendística debe tener el refrando del Ministro de Hacienda, una en materia de relaciones exteriores el del Ministro de Relaciones Exteriores y así sucesivamente.

El segundo caso, de la participación del colectivo ministerial llamado Consejo de Ministros, rige para 10 de las 22 atribuciones del Artículo 190, ordinales 6º a 15º, a saber:

- *a. declaración de emergencia y suspensión de garantías así como su cesación, y el disponer medidas de alta policía (Arts. 243 y 244).
- *b. medidas para la defensa de la República
- *c. medidas extraordinarias económicas y financieras
- *ch. convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias
- *d. reglamentación de las leyes

- *e. creación de servicios públicos
- *f. administración de la Hacienda Nacional
- *g. negociación de empréstitos
- *h. créditos adicionales
- *i. contratos de interés nacional

A lo anterior hay que agregar:

- *j. la facultad de iniciativa de las leyes que el Art. 165 atribuye, entre otros, al Ejecutivo y que, por su naturaleza e importancia consideramos que cuando proviene de dicho poder, tanto de derecho como de hecho debe ser deliberada previamente en Consejo de Ministros
- *k el llamado veto a las leyes (Art. 173).

Es dable distinguir en la anterior enumeración los siguientes grupos de atribuciones:

- *a'. Referidas a orden público y defensa (a y b).
- *b'. Referidas a política económica y financiera (c, d, f, g, h, i).
- *c'. Referidas a política legislativa (ch, d, j y k).
- *d'. Referidas a creación de servicios públicos (e).

Resulta útil contrastar las anteriores con aquellas facultades que no tienen por que ser ejercidas en Consejo de Ministros. Son las comprendidas en los ordinales, 19 al 59 y 169 al 229, esto es, las doce restantes.

Para mayor claridad agrupemos también tales facultades tendríamos así:

- *la categoría de los nombramientos (ordinales 29, 169 y 189)
- *ciertas facultades que parecen definir una posición y potestad especial de la Presidencia en nuestro sistema: la dirección de las Fuerzas Armadas y de las relaciones exteriores, así como la concesión de indultos (ordinales 39 a 59 y 229)

*luego tenemos un grupo de atribuciones que por su propia naturaleza es claro que no tienen porque ser ejercidas en Consejo de Ministros (10: cumplir la Constitución y las leyes; 190: reunir a los gobernadores en Convención; 200 dirigir mensajes al Congreso)

*finalmente está una categoría residual, 220, que se refiere a atribuciones fijadas por la misma Constitución y las leyes. En cuanto a la participación del Consejo de Ministros establecida por leyes debería ser objeto de una exploración especial, no posible de realizar en el espacio disponible para este artículo.

Al evaluar la anterior enumeración nos quedan en realidad cuatro atribuciones de envergadura fuera del ámbito del Consejo de Ministros: la política militar, la política exterior y el amplio aspecto de los nombramientos. Sin embargo, no se encuentran fuera del área ministerial pues, en todo caso, requieran el referendo respectivo, salvo las dos excepciones señaladas anteriormente, las cuales prácticamente se reducen a una pues sería absurdo que alguien realizara un acto para el cual todavía no está autorizado.

No se puede pretender descubrir detrás de la distribución de atribuciones del Presidente entre aquellas ejercidas o no en Consejo de Ministros un criterio sistemático claro pero, al menos, encontramos dos rasgos a destacar. Para las primeras un énfasis en la política económica y financiera y para las segundas un querer distinguir al Presidente en ámbitos de una gran importancia real y simbólica como figura de mando dentro del Estado. Mientras diríamos que las facultades a ejercitar en

Consejo de Ministros semejan más a actividades gerenciales que requieren la asesoría y apoyo de una directiva.

De lo examinado se desprende claramente, pues, que el texto constitucional plantea un papel activo de los Ministros en la toma de decisiones; incluso el Art. 196 no sólo establece su responsabilidad por los actos que realicen sino que expresamente señala no ser óbice a tal responsabilidad el haber obrado por orden expreso del Presidente y de las decisiones tomadas en Consejo de Ministros hace solidariamente responsables a los Ministros salvo que no hubieren asistido o dejen constancia de su voto adverso o negativo.

Por supuesto en la realidad política los Ministros pueden o no desempeñar tal papel. En todo caso la Constitución permitiría a un Presidente de un estilo ejecutivo colegiado darle un gran espacio al Consejo de Ministros en la conducción del gobierno y a un ministro mostrar mayor perfil y personalidad en la configuración de las decisiones ejecutivas.

Para mayores detalles sobre el Consejo de Ministros y los Ministros en general remitimos a la misma Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Central.

Las reuniones del Consejo de Ministros son presididas por el Presidente de la República y existe la posibilidad de que funcione sin él, en cuyo caso lo presidirá un Ministro designado por el Presidente, pero las decisiones requieren para su validez de confirmación por el Presidente (Art. 193).

Otro ente de actuación colectiva del Ejecutivo pero ya sin carácter constitucional, aunque cada vez más utilizado por el creciente grado de especialización y complejidad de los problemas, son los Gabinetes Sectoriales (véase Ley Orgánica de la Administración Central).

Concluiremos este punto dando la lista de los Ministerios del Despacho y remitiendo para más detalles a la sección siguiente de este trabajo, a la misma Constitución y a la ya citada ley sobre la Administración Central.

LISTA DE LOS MINISTROS DEL DESPACHO
(DE ACUERDO A LA ULTIMA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION CENTRAL, DICIEMBRE DE 1986)

DE RELACIONES INTERIORES
DE RELACIONES EXTERIORES
DE HACIENDA
DE LA DEFENSA
DE FOMENTO
DE EDUCACION
DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL
DE AGRICULTURA Y CRIA
DEL TRABAJO
DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES
DE JUSTICIA
DE ENERGIA Y MINAS
DEL AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES
RENOVABLES
DEL DESARROLLO URBANO
DE LA FAMILIA
DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

Si esta lista actual la comparamos con la existente al inicio de nuestra historia republicana tenemos material para reflexionar sobre las transformaciones del Estado venezolano y en especial del Ejecutivo. Basta decir que en aquella época (1819)

las carteras ministeriales (llamadas Secretarías) eran las del Interior, Justicia, Relaciones Exteriores, Guerra, y Marina, es decir 5 frente a las 16 actuales.

RELACION DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL CON OTROS PODERES

Hemos dicho, anteriormente, que la interrelación de los Poderes estatales frecuentemente tiene el sentido de que un Poder contrarreste al otro y le impida actuar arbitrariamente, llamaremos esta función de control. Pero esta visión resulta insuficiente pues los Poderes además de contrarrestarse confluyen en la realización conjunta de los fines del Estado. Así lo reconoce y promueve la Constitución cuando establece que "cada una de las ramas del 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" (Art. 118). Llamaremos esta interrelación función de colaboración.

Comenzaremos por esta última ya que se refiere, sobre todo, a algo tan importante como es el proceso legislativo. En efecto, el Poder Ejecutivo en nuestro sistema cumple un papel fundamental en dicho proceso. Ello comienza por la facultad que le atribuye el Art. 165 de la Constitución de ser una de las instancias con facultad de presentar proyectos de leyes (iniciativa legislativa). En la práctica, casi todas las propuestas de ley discutidas en el Congreso provienen del Ejecutivo pues posee los recursos, entre ellos la información técnica, necesarios para

elaborar las leyes y, como hemos enfatizado en la Introducción, es, sobre todo la instancia directiva e impulsora de las políticas del Estado para cuya realización, en un Estado de Derecho, las leyes son instrumento imprescindible. De manera que si es cierto que el Ejecutivo es ejecutor de las leyes también lo es que se trata de unas leyes en cuya formación interviene decisivamente. En lo interno del Ejecutivo el proyecto de ley que va a ser presentado al Congreso sigue un proceso de consulta con las Consultorías Jurídicas de los diferentes Ministerios u otros despachos pertinentes, con el Procurador General de la República y, finalmente, con el Consejo de Ministros donde, entre otros aspectos, se analiza la conveniencia de su introducción en la Cámara respectiva.

La facultad presidencial de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso debe verse también a través de este prisma pues se plantean por el interés del gobierno para que se apruebe un importante paquete de leyes; por ejemplo, la convocatoria a sesiones extraordinarias a comienzos de 1993 tenían como objetivo la aprobación de una serie de leyes financieras y disposiciones fiscales.

El Ejecutivo también se articula a la formación de las leyes pues es quien las promulga (Art. 173) es decir declara su vigencia. Puede, sin embargo, solicitar su reconsideración, (facultad llamada de veto, con cierta impropiedad aunque la emplee la misma Constitución en otros artículos como el 12, pues el Presidente no puede impedir definitivamente la ley sino sólo

intentar que se tomen en cuenta sus objeciones. El procedimiento está regulado en el Artículo anteriormente citado. En caso de desacuerdo extremo entre Legislativo y Ejecutivo el Presidente todavía puede alegar la inconstitucionalidad de la ley ante la Corte Suprema de Justicia. A esta situación se llegó bajo el gobierno del Presidente Rafael Caldera con la ley, finalmente aprobada, que creó el Consejo de la Judicatura. Por otra parte, el Art. 170 le concede a los Ministros el derecho de palabra en la discusión de las leyes.

Finalmente el grado máximo de conformación de las leyes lo da la autorización legislativa, mencionada anteriormente, en la cual ya el Ejecutivo se convierte plenamente en elaborador de leyes sin el riesgo de las eventuales transformaciones o bloqueos que el Congreso puede hacer a las iniciativas gubernamentales.

Las funciones de control del Legislativo sobre el Ejecutivo las dividiremos en dos grupos: dentro del primero incluimos el control sobre decisiones de alcance restringido como son ciertos nombramientos y dentro del segundo el control sobre decisiones de efectos generales.

Mencionaremos en el primer grupo, la autorización que el Presidente requiere para salir del territorio nacional y la cual debe ser concedida por el Senado o la Comisión Delegada (Art. 189). También la designación del Procurador General y los jefes de misiones diplomáticas permanentes debe ser autorizada previamente por uno de dichos cuerpos.

El Senado tiene otras importantes atribuciones, también enmarcables aquí, como son el autorizar al Ejecutivo para enajenar bienes inmuebles del dominio privado; relativas a la política militar como autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país a solicitud del Ejecutivo Nacional y, algo muy importante en el sistema político venezolano, autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas desde Coronel o Capitán de Navío.

En el segundo grupo, esto es el control de decisiones de alcance general, incluimos la autorización por las Cámaras en sesión conjunta o la Comisión Delegada para dictar créditos adicionales al Presupuesto; la aprobación por el Congreso de los contratos de interés nacional salvo los necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o permitidos por la ley (Art. 126); el sometimiento a consideración de las Cámaras en sesión conjunta o la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su publicación del Decreto de estado de emergencia o restricción o suspensión de garantías, incluso la revocación por las mismas Cámaras del decreto de restricción o suspensión, y la autorización que deben dar las Cámaras o la Comisión Delegada para cesar el estado de emergencia (Arts. 242 y 243). Un caso notable ocurrió el 4 de febrero de 1972 cuando el gobierno recurrió al Congreso, el mismo día del golpe de Estado, cuando todavía se oían disparos, para ratificar la suspensión de garantías. Se produjo entonces un famoso discurso del Senador vitalicio exPresidente de la República, Rafael Caldera, quien

rompió la unanimidad para la aprobación del decreto acordada previamente por los partidos, discurso que se convirtió en uno de los actos políticos más discutidos en la historia reciente del país.

También debemos mencionar dentro del segundo grupo el Mensaje que debe dirigir el Presidente al Congreso dando cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año anterior lo cual aunque directamente no genera consecuencias da lugar a una importante discusión parlamentaria (Art. 191).

Pero el Ejecutivo no sólo se relaciona con el Congreso a través del Presidente sino también, principalmente, a través de los órganos directos del Presidente es decir, de los Ministros. Respecto de ellos se establece un sistema de responsabilidades y de relaciones con el Poder Legislativo tan desarrollado, en comparación con lo que ocurre con el Presidente, que fundamenta pensar que la Constitución distingue, con deliberada precisión, ambos niveles, y no se puede transferir a uno de ellos lo que es propio del otro; especialmente de los Ministros al Presidente.

En efecto, los Ministros:

- *tienen derecho de palabra en las Cámaras y sus Comisiones y están obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan (Artículo 199);
- *como hemos visto anteriormente los Ministros también tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes;
- *deben presentar Memoria razonada y suficiente sobre la gestión de su Despacho en el año civil

inmediatamente anterior y sobre sus planes para el año siguiente.

Pero, además, para hacer efectiva la responsabilidad ministerial, la Constitución establece una drástica posibilidad cuál es la de ser sometibles los Ministros a voto de censura por la Cámara de Diputados y el cual, si es por la dos terceras partes de los diputados presentes, acarrea la remoción del respectivo Ministro y la posibilidad de ordenar su enjuiciamiento (Artículo 153/29). En la práctica constatamos que aún cuando se ha dado voto de censura a Ministros hasta ahora no ha ocurrido el haberse alcanzado la elevada mayoría necesaria para la remoción del censurado. El voto de censura es uno de los aspectos que ha llevado a hablar de un Presidencialismo con rasgos parlamentarios aunque nos parece menos apropiado, dicho sea de paso, para caracterizar a nuestro Presidencialismo que la ya aludida prescripción normativa de ejercicio colegiado del poder presidencial a través del Consejo de Ministros y el refrando ministerial.

Es muy importante también, en cuanto a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, la facultad establecida para este último y sus Comisiones de realizar las investigaciones que juzguen convenientes y el que todos los funcionarios de la administración pública y de los institutos autónomos están obligados a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y

documentos que requieran los cuerpos legislativos o Comisiones para cumplir funciones de investigación (Art. 160).

A pesar del artículo últimamente citado nos parece existir una diferenciación, como ya hemos apuntado, entre dos sistemas distintos de responsabilidad del Ejecutivo, el del Presidente y el de los Ministros, y que, por ello, se debe tomar posición negativa, en cuanto al problema específico de si el Presidente está obligado a responder cuestionarios que le presenten Comisiones Investigadoras del Congreso. Este problema se planteó a finales de 1992 y comienzos de 1993 respecto del llamado caso de la partida secreta. Otra cosa diferente es si a raíz de ese incidente se dió pie a suscitar por otras vías la responsabilidad del Presidente. Pero en lo que al punto concreto se refiere, a saber la "interrogabilidad" del Presidente por una Comisión del Congreso, nos parece claro que si bien el Presidente de la República es un funcionario en un sentido amplio tiene, sin embargo, una forma de comunicación especial con el Congreso la cual es a través de los Ministros, y son estos los funcionarios interrogables e interpelables en tal sentido. Si esa no fuera el espíritu de la Constitución no se entienda como ha desarrollado de tal manera la responsabilidad ministerial y en cambio no lo haya hecho en el mismo sentido, clara y expresamente, para la Presidencia.

PLANTEAMIENTOS DE REFORMA AL PODER EJECUTIVO NACIONAL

A raíz de la crisis política surgida como secuela del intento de golpe del 4 de febrero de 1992 se planteó en el país la propuesta de una Asamblea Constituyente y un Proyecto de Reforma Constitucional con propuestas que afectaban, entre otros al Poder Ejecutivo. Como ocurre en épocas de turbulencia reformista las ideas manejadas han tendido a direcciones contradictorias entre sí, a menudo sin ser percibido por los mismos proponentes. En efecto, a nuestro entender, algunas contribuirían a reforzar de distintas maneras la institución presidencial y otras, por el contrario, a debilitarla.

Dentro de la primera tendencia incluiríamos la elección del Presidente por mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos o más de la mitad) recurriendo a una segunda vuelta electoral si se hace necesario (el llamado *ballotage*); y los planteamientos dirigidos a hacer más eficiente el funcionamiento de la Presidencia. En realidad estos últimos no se realizarían necesariamente a través de la Constitución. En efecto, se dirigen a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central para disminuir el número de Ministros a fin de hacer más operativo el funcionamiento presidencial y mejorar los apoyos a la Presidencia para una toma de decisiones más ágil y efectiva.

Dentro de la segunda tendencia encontramos la utilización del referéndum, es decir de la consulta popular, para la toma de decisiones. En el proyecto de reforma constitucional, discutido a diferentes niveles a lo largo de 1992, se planteó en su última

versión una tal diversidad y número de referenda que transformarían radicalmente el sentido directivo y conductor del Poder Ejecutivo en nuestro sistema.

Una posición especial ocupa otra reforma que junto con la de los referenda ha sido de las más publicitadas, a saber, la creación de la figura del Primer Ministro. Si se la concibe como dispositivo para permitir al Presidente de la República el concentrarse en los asuntos más importantes del Estado, estaría en la dirección del fortalecimiento de la Presidencia; si, por el contrario, se la ve en el sentido de un régimen parlamentarista apuntaría, más bien, en un sentido contrario.

LOS PODERES EJECUTIVOS ESTADAL Y MUNICIPAL

En la delimitación conceptual de este tema sobre el poder ejecutivo hemos hecho una categorización político-social de las siguientes funciones del Ejecutivo:

- (i) dirigir, en forma cotidiana y constante, en situaciones normales y excepcionales, la sociedad y el Estado;
- (ii) procesar las cambiantes circunstancias y retos que plantea el ambiente y guiar al sistema hacia el logro de sus objetivos;
- (iii) ejercer el liderazgo del Estado siendo una fuerza impulsora y motivadora para que el funcionamiento de las instituciones se oriente hacia la consecución de los fines establecidos por ese liderazgo;
- (iv) formar las coaliciones o conducir las negociaciones que permitan allanar las diversas resistencias que toda acción de gobierno acarrea;

(v) arbitrar o zanjar, por vía de autoridad, los conflictos sociales.

A las funciones recapituladas subyace un elemento de iniciativa, incluso de creatividad del liderazgo Ejecutivo que no desaparece sino, antes bien, por razones especiales, se potencia a los niveles de los poderes Ejecutivos Estatal y Municipal o Local.

En el primero de tales niveles la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado de 14-4-89 (de ahora en adelante citada como LERGE) crea un ámbito de actuación para el Gobernador de Estado, ahora elegido popularmente y no simplemente designado, y la Ley orgánica de descentralización y transferencia de competencias del poder público de 28-12-89 establece un marco dentro del cual se puede desenvolver la labor del Gobernador como líder y promotor de la descentralización. Vemos así, como se le asigna la facultad de solicitar al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Asamblea Legislativa, la asunción de servicios prestados por el Poder Nacional (Art. 6/19 de la Ley orgánica de descentralización y transferencia de competencias del poder público, de ahora en adelante citada como LOD). La función de Gobernador de Estado con el desarrollo histórico centralizador del país, se había tornado desvaída. En los actuales momentos se encuentra en camino de adquirir cada vez más perfil e importancia en el sistema. La experiencia del país después del 89 confirma tal proyección.

En cuanto al Poder Ejecutivo Municipal la situación es diferente porque el municipio, por razones históricas y constitucionales, tiene una esfera clara de competencias. Consiguientemente, la magistratura del Alcalde, creada por la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, arranca con un perfil más definido que el del Gobernador de Estado. Pero, además, la Ley Municipal quiere para el Alcalde no sólo un papel gubernativo sino también de agente movilizador y de participación de la comunidad. Está así entre sus funciones, estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad (Art. 76/119 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de ahora en adelante citada como LORM). Y entre sus obligaciones, mantener informada a la comunidad de la marcha de la Administración e interesarla en la resolución de sus problemas (Artículo 75/49 LORM). El Alcalde está dotado, pues, de recursos normativos para convertirse no sólo en el líder de la administración sino también de la sociedad local.

Pero, además, los papeles o roles tanto de Gobernador como de Alcalde, desde el punto de vista de la Sociología Organizacional, resultan bastante complejos pues se encuentran en un nudo de interrelaciones: para el Gobernador, hacia abajo con el nivel municipal y hacia arriba con el nivel nacional. Para el Alcalde hacia abajo con las Juntas Parroquiales y hacia arriba con el Estado y el Poder Nacional. Buena parte de las atribuciones y facultades de estos magistrados son atribuciones y facultades de interrelación. Tales roles reciben exigencias y

demandas múltiples y también, a su vez, generan exigencias y demandas múltiples. Son, pues posiciones sometidas, a grandes tensiones. Pero, como contrapartida, ofrecen un buen entrenamiento en el arte gubernativo. No sería pues de extrañar que en Venezuela, como en otros países, se convirtan en un escalón obligado para la posición gubernativa subsiguiente en superioridad jerárquica. Este fenómeno ya se comprobó para la campaña presidencial de 1993, con Gobernadores y hasta ex-Alcaldes aspirantes a ser candidatos para la Presidencia. Nuestro análisis por consiguiente nos hace encontrar otra función de los Poderes Ejecutivos, especialmente pertinente para los subnacionales, a ser agregada a las cinco que enumerábamos al comienzo de esta sección:

(vi) Aprovechar adecuadamente, para las cinco funciones anteriores, de las potencialidades que ofrecen las necesarias interrelaciones con los niveles correspondientes del Estado y las facultades y atribuciones que de allí derivan.

EL PODER EJECUTIVO ESTADAL

El gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador en calidad de Jefe del Ejecutivo del Estado y agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva jurisdicción (Artículo 21). Debe ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar. Ya hemos dicho que ahora se elige por el

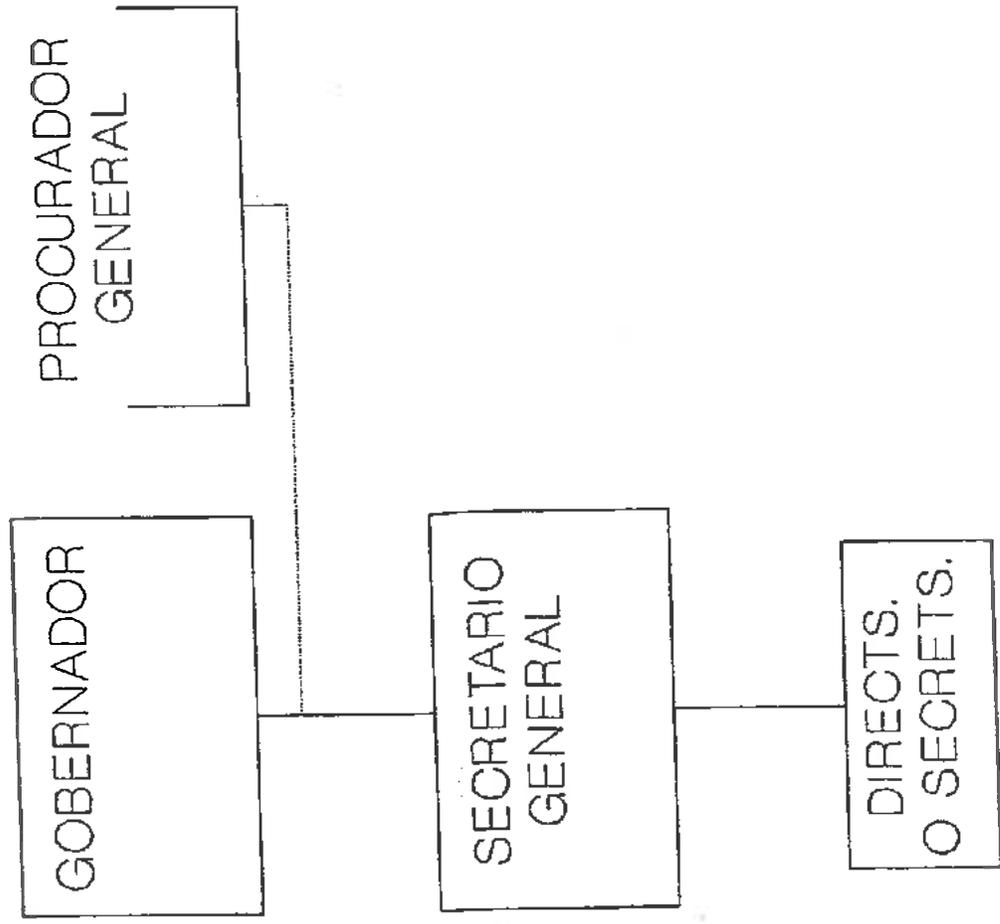
pueblo. Para comprender la especial coyuntura política que hubo de darse para hacer posible tal reforma rememoremos como el Art. 22 establecía como condición para poder discutirla el que el respectivo proyecto de ley fuera presentado en sesión conjunta del Congreso por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En los 28 años de la Constitución de 1961 la reforma no se había considerado necesaria. Sin embargo, a partir de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en 1983 se fue haciendo cada vez más insistente la demanda por hacer efectiva la posibilidad abierta por el texto constitucional. Al tomarla como bandera los dos principales candidatos presidenciales en la campaña electoral de 1988 la elección directa de gobernadores se hacía inminente.

La estructura de las Gobernaciones de Estado es representable, en términos generales, mediante la siguiente Gráfica.

(INSERTAR AQUI GRAFICA 2)

La Gráfica se ha elaborado teniendo en cuenta las Constituciones de los Estados. No se encuentra mayor diferencia entre ellas en cuanto a la estructura del Ejecutivo Estatal salvo algunas cuestiones de denominación como es el que los Directores del Ejecutivo del Estado en algunas entidades son llamados Secretarios. El Secretario General, segunda autoridad ejecutiva después del Gobernador, debe refrendar los actos del Gobernador y

ESTRUCTURA DE UNA GOBERNACION DE ESTADO



puede ser comisionado por el Gobernador para presentar a la Asamblea Legislativa el informe anual del Gobernador. Al Procurador General del Estado usualmente se le establece la duración de un año para el ejercicio de sus funciones y el poder ser reelecto. Para mayores detalles sobre estos niveles del Ejecutivo del Estado referimos a las citadas Constituciones y a las respectivas Leyes de Régimen Político. En lo que sigue nos concentraremos fundamentalmente sobre la figura del Gobernador.

El período de duración del Gobernador es de tres años (Art. 1 de Ley sobre el período de los poderes públicos de los Estados). A diferencia de lo que ocurre con el Presidente, el Gobernador puede ser reelecto por un período más. Y, nuevamente, sólo después de dos períodos más, contados a partir de la última elección (Art. 7 LERGE). Este contraste con el sistema nacional resulta poco coherente y su justificación probablemente se encuentra en haber parecido corto el período de 3 años. A su vez tal duración, no sincroniza con la de 5 años del Presidente y ello tiene una consecuencia que puede resultar disfuncional y es que cíclicamente se da la situación, como lo que ocurrió en 1992 y 1993, de que se plantean procesos electorales con sólo un año de diferencia entre ambos. Tal situación aumenta los gastos electorales y puede generar un largo período de agitación electoral desde la celebración de las elecciones locales hasta la de las nacionales y viceversa según los casos. Por otra parte las elecciones de 1992 dieron lugar a las previsibles polémicas sobre las ventajas que un candidato gobernante disfruta frente a sus

competidores. En todo caso la mayoría de los gobernadores que se presentaron a reelección resultaron ratificados.

Las Constitución nacional y las Constituciones de los Estados enumeran las atribuciones del Gobernador. En la primera son bastante escuetas (Art. 23), al acostumbrado "cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes" se agrega en el mismo ordinal el "hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional" formulación que suscita el asunto del Gobernador como agente del Ejecutivo Nacional y que será tratada de seguidas. Sigue, en segundo lugar, una facultad paralela a nivel de Estado a la del Presidente a nivel nacional y que es el nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia cuya designación no estuviera asignada a otra autoridad. Es de suponer que con la designación popular de los Gobernadores y el que muchos de ellos son de partidos de oposición habrán logrado gran autonomía en el ejercicio de esta atribución. Siguen luego dos cuestiones que plantean la relación del Jefe del Ejecutivo Estatal con la Asamblea Legislativa como son presentar un informe anual y presentar el proyecto de Ley de Presupuesto.

En las Constituciones, además de repetir lo pautado en la nacional, se agrega una lista de atribuciones cuya enumeración y comentario aquí, nos permite captar, al mismo tiempo, en qué consiste el "oficio" de Gobernador y las limitaciones a las cuales está sometido. Tomaremos para ello una Ley Fundamental Estatal cualquiera pues todas son muy similares y clasificaremos los deberes y atribuciones de la manera siguiente:

En relación con la Asamblea Legislativa:

- *Requerir su aprobación para decretar créditos adicionales al presupuesto
- *Convocarla a Sesiones Extraordinarias
- *Concurrir a ella para informar sobre cuestiones relacionadas con la administración regional por requerimiento de la Cámara o por propia decisión. Y, algo muy interesante, puede, como los ministros nacionales, tomar parte en el proceso de elaboración de las leyes participando en las discusiones en las Comisiones internas.
- *Solicitarle la aprobación de la creación de servicios públicos.
- *Solicitarle la aprobación para celebrar contratos con otros Estados sobre asuntos de interés público.
- *Promulgar los actos legislativos.

Administrativas:

- *Decretar créditos adicionales
- *Visitar regularmente la Tesorería del Estado, controlar su manejo y corregir las faltas que observe.
- *Decretar las obras públicas del Estado, contratar su ejecución y vigilar la inversión en ellas.
- *Crear servicios públicos y dotarlos.
- *Negociar los empréstitos que decreta la Asamblea Legislativa.
- *Fomentar los intereses del Estado, particularmente la educación primaria, asistencia, bienestar y previsión social, capacitación técnica, protección a la infancia, mejoramiento de la vida de la población campesina, vías de comunicación, industrialización y producción agrícola y ganadera.
- *Visitar regularmente a los Distritos y Municipios o informarse de sus necesidades y proveer a la satisfacción de éstas según las posibilidades del erario.
- *Celebrar contratos con otros Estados.

Policiales y de orden público:

- *Ejercer la superior inspección de la policía con sujeción a las instrucciones emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

En relación con la defensa y autonomía del Estado:

- *Defender la integridad del territorio del Estado, sus fueros y derechos.
- *Defender la autonomía del Estado contra todo, hecho que la comprometa.

En relación con la Asamblea Legislativa:

- *Requerir su aprobación para decretar créditos adicionales al presupuesto
- *Convocarla a Sesiones Extraordinarias
- *Concurrir a ella para informar sobre cuestiones relacionadas con la administración regional por requerimiento de la Cámara o por propia decisión. Y, algo muy interesante, puede, como los ministros nacionales, tomar parte en el proceso de elaboración de las leyes participando en las discusiones en las Comisiones internas.
- *Solicitarle la aprobación de la creación de servicios públicos.
- *Solicitarle la aprobación para celebrar contratos con otros Estados sobre asuntos de interés público.
- *Promulgar los actos legislativos.

Administrativas:

- *Decretar créditos adicionales
- *Visitar regularmente la Tesorería del Estado, controlar su manejo y corregir las faltas que observe.
- *Decretar las obras públicas del Estado, contratar su ejecución y vigilar la inversión en ellas.
- *Crear servicios públicos y dotarlos.
- *Negociar los empréstitos que decreta la Asamblea Legislativa.
- *Fomentar los intereses del Estado, particularmente la educación primaria, asistencia, bienestar y previsión social, capacitación técnica, protección a la infancia, mejoramiento de la vida de la población campesina, vías de comunicación, industrialización y producción agrícola y ganadera.
- *Visitar regularmente a los Distritos y Municipios o informarse de sus necesidades y proveer a la satisfacción de éstas según las posibilidades del erario.
- *Celebrar contratos con otros Estados.

Policiales y de orden público:

- *Ejercer la superior inspección de la policía con sujeción a las instrucciones emanadas del Poder Ejecutivo Nacional.

En relación con la defensa y autonomía del Estado:

- *Defender la integridad del territorio del Estado, sus fueros y derechos.
- *Defender la autonomía del Estado contra todo, hecho que la comprometa.

Se imponen varios comentarios sobre la anterior lista. En primer lugar observamos la relación necesariamente estrecha que todo Gobernador ha de llevar con la Asamblea Legislativa: no sólo porque requiere la aprobación de ella para diferentes actos, sino también para mantenerla informada y por la autorización que tiene de participar en el proceso legislativo; tal necesidad se refuerza si tomamos en cuenta la facultad de la Asamblea para dar voto de censura al Gobernador el cual puede ser destitutorio (véase más adelante).

Luego debe tenerse en cuenta, en lo referido a atribuciones presupuestarias y administrativas, que los presupuestos estatales casi no tienen otra fuente distinta del Situado constitucional el cual es un porcentaje del Presupuesto nacional que, constitucionalmente, como el nombre lo indica, les corresponde a los Estados. Es con este trasfondo que debe entenderse el sentido de la LOD dirigida a darle a los Estados, y consiguientemente a sus poderes, entre ellos, al Gobernador, mayores recursos y competencias.

Finalmente, es necesario comprender la realidad de la entidad estatal como algo auténticamente sentido por sus habitantes y que se expresa en las atribuciones referidas a defensa y autonomía del Estado. Los Estados pese a que como entes político-jurídicos hayan visto mermadas sus atribuciones por el centralismo, sin embargo, son realidades históricas innegables. Por eso la LERGE y la LOD parten de ellos como fundamento para el

proceso de descentralización y para lo que se ha dado en llamar "nuevo federalismo".

La calidad de agente del Ejecutivo nacional establecida por el texto constitucional y repetida en los ordenamientos sublegales plantea un carácter subordinado del Gobernador de Estado en ciertos aspectos. Este carácter no presentaba problemas cuando al Gobernador lo designaba el Presidente. La necesidad de aclarar el asunto se suscita al ser el Gobernador elegido popularmente. En primer lugar es evidente que el Gobernador por el hecho de ser también elegido no pasa a estar en pie de igualdad con el Presidente pues la autoridad y legitimidad presidenciales son más amplias que las de un Gobernador. Postular la eliminación del carácter de agente sería tanto como disolver al Estado venezolano, realidad lograda a través de un accidentado proceso de integración a lo largo de casi dos siglos, en una especie de confederación o en una pura agregación de entidades ingobernables. Al mismo tiempo es claro que todo el sistema de interrelaciones entre el Ejecutivo nacional y los Estados no pueda seguir siendo el mismo de antes. Es en este marco donde se aprecia el esfuerzo realizado por la LOD para determinar en qué consiste la doble función de los gobernadores pues la Constitución, no aporta ulteriores precisiones al enunciado del Art. 21.

Sin embargo debemos examinar antes lo que a este respecto establecen algunas Constituciones de los Estados. En las de

Tragua, Nueva Esparta y Yaracuy, por ejemplo, encontramos una común enumeración que distingue los siguientes aspectos:

- 1) Coordinar las diversas dependencias de la Administración nacional, central o descentralizada que actúen en el Estado.
- 2) Participar en los órganos del sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social.
- 3) Participar en los órganos del sistema nacional de regionalización administrativa.
- 4) Actuar como agente del proceso de regionalización del país.
- 5) Ejercer las demás funciones que le encomiende el Ejecutivo Nacional en su jurisdicción.

Es evidente que la LOD se inspiró en la anterior enumeración a la cual prácticamente reproduce pero le confiere a su concepción de agente un énfasis especial pues en el primer ordinal del Artículo 22 le agrega:

*Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional (subrayados nuestros).

y en el ordinal segundo:

*Colaborar con el poder público nacional en la realización de los fines del Estado venezolano.

Es decir a la pura coordinación de funciones de organismos nacionales y contribución al despliegue de la política descentralizadora, denominador común de la enumeración citada de las Constituciones Estadales, le agrega, en forma inequívoca, la ubicación del Gobernador en un contexto de subordinación al

Ejecutivo Nacional y de supraordinación de este último frente al Ejecutivo estatal. Sin embargo, como veremos a continuación, las disposiciones siguientes no fundamentan el carácter de subordinación jerárquica tan fuerte como la que se desprende del artículo citado. Dicho artículo, por otra parte, destaca unos fines del Estado venezolano los cuales no se agotan en las actuaciones de los organismos nacionales en los Estados, o en la sola política de descentralización o regionalización ni pueden verse como los establecidos por uno sólo de los Poderes del Estado sino un resultado del acuerdo y acción conjunta de todos ellos.

El Artículo 23 de la LOD precisa que las ordenes y resoluciones dirigidas a los Gobernadores como Agentes del Ejecutivo Nacional deberán emanar del Presidente de la República y les serán transmitidas a través del Ministro de Relaciones Interiores. Además, se especifica un tipo especial de ordenes como es que el Presidente pueda requerir a los Gobernadores informes, sin que se limite la materia de ellos, y que los titulares del Ejecutivo estatal deberán rendirlos con toda diligencia directamente al Presidente o por intermedio del Ministro correspondiente, cada vez que se lo soliciten.

La disposición evita una relación casuística sobre las materias de obligatoria información por parte del Gobernador pero, al mismo tiempo, en situaciones de tensión entre ambas instancias le proporciona al Presidente un recurso para perturbar la gestión del, segundo mediante constantes solicitudes de

información a las cuales no podría oponerse. El estudio sociológico de las relaciones burocráticas, esto es entre jefes y subordinados administrativos, cuando tales relaciones no funcionan a cabalidad pero ambos contendientes se encuentran enfrentados el uno frente al otro, está llena de ejemplos de este tipo; ocurre, de tal manera, que no pueden resolver sus contradicciones pero si bloquearse mutuamente.

Por su parte los Gobernadores pueden dictar órdenes e instrucciones a los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales con jurisdicción en sus respectivos Estados (Artículo 24 LOD). Es necesario notar, sin embargo, que para ello se debe cumplir dos condiciones:

- 1) que se trate de garantizar la necesaria coordinación y oportuna ejecución de los planes y programas del Ejecutivo Nacional y
- 2) en cumplimiento de las instrucciones que a estos efectos se dicten.

Por otra parte, se establece la obligación de que los funcionarios nacionales, también 'diligentemente', deben prestar al Gobernador los informes que éste les solicite.

Las formulaciones (1) y (2) plantean muchas interrogantes. Entre ellas la de si el Gobernador pueda motu proprio, sin autorización del Presidente, mandar sobre las oficinas nacionales y estas deben obedecerlo. Se plantean aquí, además, engorrosos problemas de doble jefatura pues el funcionario nacional está sometido a las ordenes del organismo nacional, ministerio,

instituto, empresa, etc., del cual forma parte. Pensamos que, en todo caso, el Gobernador está obligado y facultado a realizar una labor de coordinación de las diversas instancias nacionales en su estado. Coordinar es una de las operaciones que componen la administración y la gerencia y consiste en gestionar y promover las acciones que hagan coincidentes recursos, organizaciones y proyectos en el logro más eficiente de los fines perseguidos. La coordinación no necesariamente se realiza a través de órdenes sino también, a través de procesos de comunicación, de poner en contacto diversos entes, de negociar y mediar entre ellos. Todas estas acciones las puede y debe realizar un buen Gobernador. Pero también es cierto que el Presidente de la República se ve obligado a valerse de los Gobernadores como sus agentes y asignarles una autoridad de coordinación más fuerte aún y más formalizada que lo descrito. En tal caso, a nivel del respectivo territorio, el Gobernador no sólo realizaría gestiones coordinativas sino también impartiría ordenes de coordinación como podemos calificarlas después de examinar el Artículo 24 de la LOD. Según nos parece, entonces, estas normas antes que imponer limitaciones al Gobernador frente a los organismos nacionales, más bien imponen al Presidente el valerse de los Gobernadores como instrumentos principales del despliegue regional de las políticas nacionales. Ello puede constatarse, también, en el Artículo 9 LOD el cual establece la obligación para el Ejecutivo Nacional de impulsar la descentralización y la desconcentración de funciones de sus dependencias para facilitar

la celebración de convenios para la transferencia de servicios. Pero, además, el mismo artículo determina que la contratación y ejecución de las obras corresponderá a unidades desconcentradas de los organismos nacionales a nivel de cada Estado, bajo la coordinación del Gobernador (subrayado nuestro).

La anterior interpretación es confirmada por las subsiguientes disposiciones de la LOD la cual crea una serie de instituciones que carecerían de significado práctico de no reconocerse la preeminencia del Gobernador frente a los funcionarios nacionales. Tales instituciones son el Comité de Planificación y Coordinación, el Plan de Desarrollo del Estado, el Plan Operativo Anual, el Presupuesto Anual y, anteriormente, en el Artículo 16, el Plan Coordinado de inversiones. Ellas constituirían una parafernalia inútil de no ser el Gobernador un instrumento fundamental de las políticas nacionales. Esto es lo que nos lleva a sostener que, si bien, sigue existiendo en el nuevo contexto de la descentralización una relación jerárquica entre Poder Ejecutivo Nacional y Estatal, esta es una relación especial puesto que revela la necesidad de un importante grado de concertación entre los entes implicados.

La primera de las nombradas instituciones, el Comité de Planificación y Coordinación, está presidido por el Gobernador e integrado por su brazo ejecutivo estatal, los alcaldes y los jefes de las oficinas nacionales y organismos regionales con jurisdicción en el Estado (subrayado nuestro). Tiene por finalidad garantizar la necesaria coordinación, planificación,

evaluación y control de los programas y acciones que se ejecutan en el Estado. Tal Comité elabora, bajo la dirección del gobernador el Plan de Desarrollo del Estado, el Plan Operativo Anual, y el Presupuesto Anual.

Se entiende que todos estos instrumentos deben seguir los lineamientos de otro dispositivo elaborado anualmente entre el Ejecutivo Nacional y las Gobernaciones de los Estados y denominada Plan Coordinado de Inversiones. En su elaboración, la cual se realiza en Convención de Gobernadores (Art. 18 LERGE), encontramos la oportunidad en la cual deberían operar los elementos de acuerdo y concertación, arriba apuntados, entre el nivel Ejecutivo nacional y los Ejecutivos estatales. Así lo dice expresamente el artículo citado: "los Planes Coordinados de Inversión se concertarán (subrayado nuestro) en la Convención de Gobernadores", mención expresa que corrobora la tesis sobre la relación jerárquica especial entre Presidente y Gobernadores. Para reforzar la cual agregaremos, finalmente, toda la orientación de la LOD cuyo núcleo principal es la transferencia de competencias y servicios mediante convenios (subrayado nuestro) del poder nacional al estatal y en el cual no hemos entrado por no ser el tema específico de este artículo.

Para reforzar esta posición preeminente del Gobernador la LOD le asigna un poder importante pues señala en su Art. 32 que de incumplir los jefes de oficinas nacionales y regionales las órdenes e instrucciones del Gobernador actuando como agente del Ejecutivo Nacional (subrayado nuestro), entonces podrá solicitar

su remoción ante el despacho nacional correspondiente y, de no ser respondido, dirigirse al Presidente de la República.

Hemos destacado en la sección introductoria a los poderes ejecutivos estatal y municipal la situación del Gobernador en un todo de interrelaciones con otros niveles de autoridad. Para la estructuración de este trabajo la característica señalada tiene como consecuencia que el aspecto de funciones y competencias equivale, prácticamente, a cubrir también el de interrelación con otros poderes. Esta característica, acentuada desde la promulgación de la LERGE y la LOD, se constata en lo ya tratado y en lo que nos resta por tratar para concluir esta sección sobre el Poder Ejecutivo Estatal.

Así el Gobernador ha de funcionar como administrador del Situado Constitucional. Una parte de dicho Situado es el Municipal respecto del cual el Gobernador funge sólo como un vehículo de transmisión pues como señala el Artículo 15 de la LOD a los cinco días de recibir la asignación deben enviarle a los municipios su parte. Incluso el Artículo 131 de la LORM establece una pena de multa contra cualquier retención que haga el Gobernador.

En relación con el Plan Coordinado de Inversiones debe verse el Situado pues un 50% de él debe destinarse a inversiones y el Gobernador coordinar los programas de inversión con los Municipios para integrarlos al Plan Coordinado estatal (Art. 19 LOD).

En cuanto a la relación del Gobernador con el poder legislativo estatal es decir con la Asamblea Legislativa las Constituciones estatales establecen diferentes disposiciones que obligan al Jefe del Ejecutivo a mantener un contacto permanente con la Asamblea; punto culminante de este contacto es la presentación de un informe anual sobre su gestión. Pero, sobre todo, hay que destacar como, si las dos terceras partes de los diputados a la Asamblea Legislativa imprueban dicho informe el Gobernador queda destituido (Art. 24). Algunas destituciones de este tipo ocurrieron, en la época de los Gobernadores designados, durante los períodos de gobierno de Rafael Caldera y Luis Herrera Campins en estados orientales donde el partido de oposición, Acción Democrática, contaba con mayoría abrumadora en la Asamblea Legislativa. Con la elección de Gobernadores la supervivencia de esta disposición resulta incongruente pues se comprende destituir un secretario o director, funcionarios no elegidos como ocurre con los Ministros a nivel nacional, pero no a alguien cuya legitimidad deriva del voto popular y, en tal sentido, está en pie de igualdad con los Diputados a la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, de acuerdo con la LERGE (Arts. 14 y 15), que se llama también, no lo olvidemos, no sólo ley de elección sino también de remoción de Gobernadores, esto último también se verificaría por Acuerdo del Senado, tomado por una mayoría calificada de dos tercios, a solicitud escrita y motivada del Presidente de la República. La LOD nos indica en su Art. 31 como una causal de remoción el incumplimiento reiterado de las órdenes

y resoluciones del Presidente de la República impartidas al gobernador en su calidad de agente del Ejecutivo Nacional.

En lo que se refiere a las relaciones de la Gobernación con el poder municipal destacaremos, además de los puntos ya tratados, dos disposiciones de la LORM.

Una es el Artículo 166 el cual establece que, en caso de amenaza a la normalidad institucional de un Municipio o Distrito, las autoridades municipales o el Gobernador pueden ocurrir a la Corte Suprema de Justicia para solicitar que conozca y decida sobre el asunto. La forma como continua el artículo nos revela de que puede tratarse esa amenaza pues habla de "la decisión... relativa a la legitimidad de las autoridades municipales".

La otra es el Artículo 64 que pauta que el Alcalde y los Concejales no podrán ser detenidos policíalmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

PLANTEAMIENTOS DE REFORMA AL PODER EJECUTIVO ESTADAL

El paso dado con la promulgación de la LERGE y la LOD ha sido tan importante e innovador que el país apenas comienza a asimilar y comprender la nueva realidad. Consideramos que sería necesario proceder con cautela para aprender primero de esa situación. En ese sentido lo más necesario parece ser el desarrollo de una jurisdicción constitucional que dirima los conflictos que se presentarán en el futuro y resuelva mediante la

interpretación judicial los puntos oscuros en la descentralización. Quizás fue por eso que el Proyecto de Reforma Constitucional presentado por la Comisión de Reforma Constitucional en 1992 apenas se limitaba a elevar a rango constitucional lo ya establecido en las dos leyes, además de resolver alguna incoherencia, ya anotada, como el que la Asamblea Legislativa, solamente por su acuerdo, pueda destituir a un Gobernador ahora electo. La constitucionalización de lo legal fue lo que, en definitiva, se conservó (véase el Informe de la Comisión Especial del Senado sobre el Proyecto de Reforma General de la Constitución de finales de 1992). Frente a este Proyecto de Reforma se suscitaron diversas críticas. Una de ellas fue, que era tímido frente a la descentralización, al no avanzar, precisamente, más allá de las dos leyes. También causó cierto revuelo la norma sobre remoción de Gobernadores mediante la intervención del Senado. Algunos de los críticos, parecían, a este respecto, no haberse percatado de que tal posibilidad estaba ya consagrada en la LERGE.

EL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL

La LORM tiene una estructura bastante clara y rigurosa en comparación con otras leyes como se constata en lo relativo a su regulación del Poder Ejecutivo Municipal. Parte de una concepción del gobierno municipal como la actividad total de dirección del ente municipal. Por consiguiente nos dice que el Alcalde y el

Concejo Municipal ejercen el gobierno municipal. Y distingue a continuación, en dicho Gobierno, entre la rama ejecutiva ejercida por el Alcalde y la rama deliberante ejercida por el Concejo Municipal el cual legisla, por una parte, y controla la rama ejecutiva, por la otra (Art. 50 LORM). Anteriormente existía una fusión de las atribuciones ejecutivas y deliberantes: los concejales disfrutaban de ambas y consecuentemente también el Presidente del Concejo Municipal. Ello generó diversos problemas políticos y administrativos y la crítica a tal situación dio lugar al establecimiento de la figura del Alcalde con todas sus consecuencias en cuanto a diferenciación de poderes municipales. Podemos, pues, decir que la reforma extendió el modelo presidencialista nacional de separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo al nivel local, con una importante excepción que veremos más adelante. Por cierto que esto debe hacer reflexionar cuando se plantea la introducción del parlamentarismo a nivel nacional pues la utilización de diferentes formas de gobierno en los diferentes niveles resulta un tanto incongruente.

Cada Municipio o Distrito Metropolitano debe tener un Alcalde elegido por mayoría relativa y está sujeto a similares condiciones que el Gobernador de posibilidad de reelección y de restricción a ser reelegido. Puede ser venezolano naturalizado puesto que no se exige expresamente que lo sea por nacimiento sino solamente 'venezolano' sin ulterior distinción. Se le exigen, además, otras condiciones peculiares como son la de tener

tres años de residencia, inmediatamente anteriores a su postulación, en el Municipio o Distrito; estar inscrito en el registro Electoral Permanente y haber cumplido con el deber de votar. Parece un tanto discriminatorio requerir estas dos últimas condiciones expresamente para el Alcalde y no para los máximos cargos ejecutivos nacional y estatal. Obsérvese por otra parte que no se le exige un requisito especial de años de edad, de manera que basta con que sea mayor (Art. 52 LORM).

La residencia en la circunscripción debe mantenerla so pena de destitución y no puede ausentarse más de 15 días sin licencia del Concejo. Es curioso comparar esta restricción con los otros dos niveles de Poder Ejecutivo: mientras para la Presidencia de la República existen limitaciones similares en cuanto a la ausencia de su titular del territorio de la República, no las hay para el Gobernador. Respecto de éste encontramos en las Constituciones Estadales la previsión de su suplencia por ausencia temporal pero no limitaciones al tiempo de ausencia del territorio del Estado o necesidad de autorización para ello de la Asamblea Legislativa. Se nos suscita la observación de que esto le da ventaja a los Gobernadores para realizar campañas políticas si aspiran a otros cargos electivos superiores, verbigracia, el Gobernador para Presidente, en comparación con un Alcalde que aspire a la Gobernación o hasta a la Presidencia.

Las atribuciones y deberes del Alcalde le están muy clara y exhaustivamente asignadas en el Art. 74 de la LORM pero debemos destacar dos peculiaridades en primer lugar lo ya mencionado en

la Sección sobre LOS PODERES EJECUTIVOS ESTADAL Y MUNICIPAL en cuanto a su papel como agente movilizador y de participación de la comunidad y en mantenerla informada, en segundo lugar, el que se le asigna lo que en derecho se llama 'competencia residual' expresión cuyo significado entendemos citando el numeral 17 del citado artículo:

"Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio o Distrito cuando no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales."

En cuanto a las otras atribuciones encontramos aspectos análogos a los que ya hemos determinado para el Presidente y el Gobernador. Sin embargo, en la realidad jurídico-política venezolana actual la instancia municipal es más perfilada que la estatal. Por otra parte la LORM aporta distinciones y especificaciones, apropiadas a la condición de un funcionario dirigente de los altos asuntos municipales pero en inmediato contacto, dado su ámbito de autoridad local, con los asuntos administrativos cotidianos. Pero, al mismo tiempo, tales distinciones nos permiten también comprender mejor las funciones ejecutivas en general. Por eso resulta útil examinar, con detalle, las disposiciones correspondientes.

Hallamos, en primer lugar, que están separadas en diferentes artículos las atribuciones (Art. 74 LORM) y las obligaciones (Art. 75 LORM). pero esta distinción no nos parece relevante sino más bien las categorías nuevas de acción ejecutiva que podemos distinguir dentro del conjunto de atribuciones y obligaciones.

Comencemos, primero, sin embargo, por las funciones ejecutivas que ya nos son familiares: el Alcalde, por un lado, debe cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas, esto es, el equivalente a nivel municipal de lo que son las leyes a nivel nacional; por el otro, cumplir y hacer cumplir las Leyes, Reglamentos, Decretos y Resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estatales.

Referiremos, a continuación, la atribución de dirigir el Gobierno y ejercer la representación del Municipio; lo que es tanto como decir que a nivel local el Alcalde es jefe de gobierno y de municipio.

Después vamos a mencionar lo que a nivel nacional se llama política legislativa: corresponde al Alcalde iniciativa legislativa para presentar a la consideración de la Cámara Municipal, Proyectos de Ordenanzas con las exposiciones de motivos que los fundamenten. Entre ellas destaca el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos. Promulga las Ordenanzas y tiene una facultad de pedir su reconsideración, similar al llamado veto del Presidente de la República. Puede, además, por sí, convocar a sesiones extraordinarias del Cabildo (Art. 77 LORM).

Listemos luego las facultades de nombramiento de empleados que la LORM llama de administración de personal.

El Alcalde, por otra parte, puede solicitar al Concejo la aprobación de créditos adicionales al Presupuesto de Gastos.

El titular de la Alcaldía debe, además, presentar Memoria y cuenta al Concejo de su gestión durante el año anterior (Art. 138 LORM).

Y, finalmente, agruparemos aquellas competencias del Alcalde que nos parece que están perfiladas de una manera especial para responder a las especiales características del cargo:

Suscribir contratos y disponer gastos y ordenar pagos, conforme a lo que establezcan las Ordenanzas.

Ejecutar, dirigir e inspeccionar los servicios y obras municipales o distritales.

Ejercer las funciones de inspección y fiscalización de acuerdo a las Leyes y Ordenanzas.

Administrar los bienes municipales, dentro de lo cual se incluiría:

Llevar al día el inventario de los bienes municipales.

Proteger y conservar los bienes de la entidad y requerir de la autoridad competente el establecimiento de la responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuidado y custodia.

Autorizar al Síndico Procurador para designar apoderados judiciales o extrajudiciales para representar la entidad municipal en diversos asuntos.

Llama la atención la forma como la LORM explicita y articula para el Alcalde funciones de planificación. Son éstas:

Someter a la consideración del Concejo o Cabildo el Plan y los Programas de trabajo de la gestión local. Este asunto está estrechamente relacionado con la facultad, ya mencionada, de presentar el proyecto de presupuesto municipal.

Elaborar y disponer la ejecución de los planes de desarrollo urbano local, sancionados por el Concejo.

También se explicita la función jurisdiccional contencioso-administrativa del Alcalde la cual consiste, como dice la LORM, en conocer en apelación las decisiones que, en ejercicio de sus atribuciones, dictan los Directores y demás funcionarios, según los procedimientos establecidos en las Ordenanzas.

Resulta notable como el "presidencialismo" municipal, introducido por la LORM, sufre una desviación al pautarse que el Alcalde es el Presidente nato del Concejo (Art. 77 LORM). De aquí derivan otro conjunto de atribuciones que suscitan la cuestión de si no introducen nuevamente la dualidad de funciones que se quería evitar y, sobre todo, hacen más difícil y confusa una gestión ya de por sí recargada de múltiples y arduas tareas.

En el ordinal 162 del Art. 74 de la LORM se reconoce una función que podríamos llamar "asistencialista" y que describe bien las expectativas y presiones de la gente frente a los cargos ejecutivos pero que se agudiza por la

proximidad de este funcionario a los ciudadanos de la localidad. Alcalde hay, sobre todo en pequeñas poblaciones, cuyo tiempo se va en "conceder ayudas y otorgar becas, pensiones y jubilaciones". A continuación se agrega, sin embargo, que ello debe hacerse de acuerdo con las leyes y ordenanzas.

Señalaremos de último, como una manera de destacarlo, el reconocimiento legal a la función interrelacionadora del Alcalde con las demás instancias de autoridad sobre la cual cabe elaborar consideraciones teóricas similares a las que hacemos respecto del Gobernador. Efectivamente, se establece como obligación del Alcalde el "llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y estatales, así como con otras entidades locales y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de sus fines" (Art. 75/59 LORM).

Particularmente novedosa resulta la introducción en la LORM del llamado referéndum revocatorio respecto del Alcalde en la LORM. Ello se establece en el Art. 69. Dispone la norma que, de ser improbada la Memoria y Cuenta de la gestión anual del Alcalde por decisión expresa y motivada del voto de las tres cuartas partes de los Concejales, se deberá convocar una consulta popular sobre si se revoca o no el mandato al Alcalde. A pesar de lo elevado de la mayoría requerida se ha dado varios casos de tales consultas desde que existe la institución con la reforma de la LORM en 1989. El fenómeno se explica porque a nivel local los

partidos y las fuerzas políticas representadas en el Concejo muestran una mayor labilidad y propensión a defecciones y reacomodos que lo que ocurre en el Congreso y en las mismas Asambleas Legislativas. Así, en un momento dado, puede formarse esa mayoría contra el Alcalde pese a lo elevada que es.

El último nivel del Municipio lo constituyen las Juntas Parroquiales. Nos dice la LORM que estas entidades tendrán facultades administrativas y de prestación de servicios según lo dispongan las Ordenanzas y otros instrumentos jurídicos. Habría que examinar, por lo tanto, tales normas pues la LORM se limita a regular una función de comunicar al Alcalde las aspiraciones de la Comunidad anexando informes y propuestas. A partir de 1992 se hizo efectivo que las Juntas debían ser elegidas popularmente. Esto les confiere una legitimidad que seguramente las hará presionar para obtener funciones más sustantivas de gobierno parroquial. Por de pronto, algunos Alcaldes como el de Caracas, Aristóbulo Isturiz, anunciaron su intención de conferírselas y convertirlas en medios fundamentales de su gestión.

Finalizaremos anotando que no ha estado el Municipio en general, y el Poder Ejecutivo Municipal en especial, en el centro de la discusión y las propuestas de reforma. Se han, sí, anotado, en lo referente al Ejecutivo, algunas críticas como las señaladas sobre el otorgar al Alcalde la Presidencia de Cabildo o la mayoría excesiva requerida para realizar el referéndum

revocatorio. Cabe reflexionar, además una nueva incoherencia lógica que encontramos en la ordenación de los Poderes Ejecutivos. Consiste ésta en que si bien el Gobernador es agente del Ejecutivo Nacional en el Estado, al Alcalde no se le establece la condición de agente del Gobernador en el Municipio, sino que es otra instancia, el Prefecto, quien cumple tal función. Una situación que prevemos para el futuro es que esta incoherencia se resuelva ya sea reconociendo al Alcalde tal papel, o que la función de agente nacional del Gobernador, se demuestre irrealizable y se cree a nivel estatal una instancia similar a la del Prefecto a nivel local.

BIBLIOTECA LORENZO MENDOZA FLEURY



5 2184 00039890 7