

EL ESTADO DE DERECHO EN VENEZUELA

Humberto J. LA ROCHE

La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio.

Artículo 117 de la Constitución de Venezuela).

SUMARIO: I. Concepto. II. Desarrollo de la institución. III. Estado de derecho y Estado despótico. IV. Estado de derecho y Estado Constitucional. 1. El gobierno. 2. Las garantías individuales. V. Estado social y democrático de derecho. VI. El pluralismo dentro del Estado de derecho 1. Pluralismo conflictivo. 2. Pluralismo organizacional. 3. La descentralización estructural. VII. El régimen jurídico de Venezuela.

I. CONCEPTO

El desarrollo constitucional de todo pueblo, cualquiera que sea, se orienta, por principio, a establecer y garantizar el “Estado de derecho”, el cual podría resumirse citando la célebre expresión contenida dentro de la sentencia dictada por el juez Marshall en el caso Marbury vs. Madison: “A government of law not of men” (Son leyes las que gobiernan, no los hombres).¹ Se trata, por consiguiente, del Estado en que desaparece la arbitrariedad. Sus órganos obran conforme a reglas preexistentes, generales y precisas, cuyo cumplimiento es obligatorio, no sólo para gobernados, sino también para gobernantes.

Según afirma García Pelayo, dicho régimen es una garantía fundamental para el conjunto de la Constitución y el Estado democrático-liberal.² Desde esa óptica, el Estado de derecho se confunde con dicho

¹ *Marbury vs. Madison*. Cranch 137.2. El texto de dicha sentencia traducido al español se encuentra en la *Revista Mexicana de Derecho Público*, tomo I, pp. 317 y ss. Igualmente, esta idea quedó plasmada en el artículo XXX, *in fine*, de la Constitución de Massachussets en estos términos: “to the end that it may be a government of laws, and not of men” (2 de marzo de 1780). Muchos siglos atrás, en el Cryton, Sócrates explica que todo gobierno, para ser verdadero gobierno, debe ser de leyes y no de hombres.

² García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 3a. ed., 1953, p.

tipo de Estado, independientemente de su vinculación con la realidad sociológica.

En el mismo sentido se orientan las ideas de Legaz y Lacambra, quien en su obra *El Estado de derecho en la actualidad*³ se explana en diversos conceptos sociológicos acerca del problema. Se trata, según ese autor:

De establecer la vinculación del concepto de Estado de Derecho a la realidad sociológica-política del Estado liberal, que llevó a considerarla como una forma histórica contingente destinada a una rápida desaparición. "El Estado totalitario llegó a sustituir al Estado liberal."

La observación del destacado jurista y filósofo español, en lo que concierne al Estado totalitario durante las décadas del 20 y el 30, no deja de tener valor, aun cuando la victoria final de los aliados marcó el eclipse del totalitarismo y el resurgimiento de los derechos y garantías constitucionales, como fundamento del Estado de derecho.

De allí que el Estado de derecho sea, sin lugar a dudas, la forma del Estado que merece la más alta valoración desde el punto de vista de su contenido de eticidad. Él no puede desplazarse de la vida social y ésta, como vida humana, como vida de la persona de carne y hueso, como vida transformada, cristalizada en estructuras personales, reviste una extraordinaria importancia.

II. DESARROLLO DE LA INSTITUCIÓN

El Estado de derecho es una forma organizativa de la convivencia humana. Se impone como necesidad ineludible, en la medida en que las sociedades crecen y se tornan más complejas.

En efecto, cuando los seres humanos evolucionan en esa dimensión de sociabilidad, que por imperativo biológico domina la especie y constituye la base de su propio éxito, no basta ya la selección del jefe del grupo, en atención a sus cualidades de mando; se pide, además de la organización en la que están inmersos, la certeza para su integridad, la posibilidad de defensa frente al ejercicio arbitrario del poder.

Así comienza a despuntar la idea de Estado de derecho, en la aurora

157. Este autor asienta que la idea del Estado de derecho surgió como un "concepto típicamente liberal", como un "concepto polémico frente al Estado autoritario, intervencionista y burocrático del absolutismo...".

³ Legaz y Lacambra, Luis, *El Estado de derecho en la actualidad*, Madrid, 1934.

de nuestra civilización jurídica, la cual se identifica con la vida feudal premoderna. Se trata de una forma tendente a dirimir las pugnas entre la sociedad de individuos y los poderes detentados por los señores y soberanos, llegándose, inclusive, a escenificar las primeras luchas entre el rey y el pueblo.

Más adelante, el pueblo, entendido no como proletariado, sino como conjunto de estamentos privilegiados, o los gremios urbanos. El pueblo, concebido en tal forma, es el que combate con la realeza a lo largo de la Edad Media, a los efectos de defender sus más preciados derechos: su libertad y su propiedad. Son esos principios los que vienen a apuntalar toda la estructura del Estado de derecho, la cual, según veremos, debía fortalecerse posteriormente; por ejemplo, en materia tributaria, ese pueblo insiste en considerar que son sólo sus representantes los que pueden consentir los tributos o prestaciones de tipo personal.

Desde el punto de vista doctrinario, fue John Locke quien le dio verdadero carácter a la institución al sostener que: "El hombre entra en sociedad porque le conviene para defenderse mejor de la naturaleza, de otros grupos. Por lo tanto, debe abdicar una parte de su libertad en beneficio de la comunidad."

No obstante, dicha cesión no es integral, no es absoluta. La idea iusnaturalista parte de la base, que todavía campea dentro de la concepción del Estado de derecho, por la cual el hombre puede obligarse sólo con decisión personal, con decisión íntima; por ejemplo, el proceso evolutivo del régimen británico marca un hito interesante en el año de 1215, cuando el rey Juan sin Tierra suscribe la carta magna, arrancada mediante presiones por los estamentos del reino. Sin embargo, la vida británica en la época medieval, difería fundamentalmente de la contemporánea. Es en la época de los Tudor cuando se establece un Estado moderno en ese país.

La Curia Regia, que asistía al monarca, constituye antecedente obligado dentro de la trayectoria histórica del Parlamento inglés. Primariamente, resulta de hecho una Asamblea netamente feudal integrada por funcionarios de la Corte y los señores, que hubiesen recibido su feudo directamente del rey. En 1254, entran los representantes y progresivamente se va ampliando su base representativa, hasta la época en que Simón de Montfort le da vida con su célebre convocatoria al Parlamento inglés que se consolida en 1295. Esa Asamblea, llamada Parlamento Modelo, viene a ser el soporte más importante del Estado de derecho.

Dice Trevelyan, al comentar históricamente el nacimiento de esta institución:

El Parlamento inglés no fue creado por un hombre solo, ni por Simon de Monfort ni por Eduardo I. Nadie lo creó porque brotó naturalmente. Fue el producto a través de largos siglos de gestación, de buen sentido y del buen genio del pueblo inglés, que ordinariamente ha preferido las comisiones a los dictadores, las elecciones a las disputas callejeras y las charlas de retórica a los tribunales revolucionarios.⁴

A menudo se ha creído que, por el hecho según el cual el nombre (*Rechtsstaat*), más las definiciones preliminares del Estado de derecho, fueron elaborados por autores alemanes del siglo XIX, tal institución tiene su origen, su acta de nacimiento, en dicho país. En realidad no es así. Los conceptos y principios capitales establecidos en la fórmula de "Estado de derecho", no tienen origen alemán, sino que son propios de la evolución liberal del derecho público inglés. Fue dicho régimen el que presidió la doctrina de separación de poderes y la tutela de los derechos individuales, incrustadas en las constituciones revolucionarias, americanas y francesas, de fines del siglo XVIII, así como también en las que se inspiraron en ellas y se alimentaron de las mismas.

En lo que respecta a Francia, sostiene Carré de Malberg,⁵ que dicho país es una parte de la institución, ya que la revolución francesa afirmó el imperio de la ley. En lo que respecta a los actos administrativos, escaparon a la vigencia del Estado de derecho, como producto de la particular interpretación del principio de separación de poderes.

Puntos de vista similares han sido expresados por Mayer, quien niega que los alemanes puedan atribuirse, exclusivamente, el invento del Estado de derecho, aun cuando sus juristas le hayan puesto nombre y hayan contribuido en señalar sus características. Dice el nombrado autor:

Nada más erróneo que las tentativas hechas para reivindicar como una peculiaridad alemana la idea del "*Rechtsstaat*", del Estado bajo el régimen del derecho. Esta idea nos es común en todos sus elementos esenciales, con las naciones hermanas que han pasado por los mismos sucesivos desenvolvimientos, especialmente la na-

⁴ Citado por Jiménez de Parga, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, 1983, p. 283.

⁵ Carré de Malberg, Raymond, *Contribution a la Theorie Generale de l'Etat*, tomo I, pp. 488-494.

ción francesa a la cual, a pesar de todo, el destino nos ha vinculado por la comunidad de espíritu.⁶

III. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO DESPÓTICO

La tesis antagónica al llamado Estado de derecho tiene como etiqueta la conocida frase "*L'Etat c'est moi*", atribuida a Luis XIV, en donde se identifica el derecho con la persona que lo dicta. No obstante, es necesario que el concepto de Estado de derecho, en sentido formal, corresponda a un contenido legítimo. Es decir, ¿cuál es la justicia como ingrediente dominante del orden normativo que el Estado de derecho funda? y ¿en qué forma ese orden se impuso? En tal sentido, existe un cúmulo de apreciaciones doctrinarias que interesaría mencionar en una forma muy sucinta.⁷

Esa lucha entre *Estado de derecho* y Estado despótico, se agudiza cada día más. Se trata de posiciones antagónicas, de defensa de los métodos de libertad y de respeto al derecho, por un lado, y de exaltación de los regímenes totalitarios y tiránicos, por el otro. De allí debe surgir una concepción del mundo y de la vida, que se exprese a través de fórmulas políticas y jurídicas, y se condense en un nuevo modelo; en otros términos, que no se limite a reconocer los derechos del hombre, como lo hiciera el liberalismo del siglo pasado, sino que también, a tono con la realidad contemporánea, asegure el bienestar de los humildes, eleve el nivel de vida de los desposeídos, e intervenga para proteger a las clases desheredadas contra eventuales abusos de una sociedad intransigente.

El drama que vive actualmente la humanidad, producto de ese choque, reclama la vigencia del *Estado de derecho*. Ese sería un medio de

⁶ Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán* (trad. esp. de Horacio H. Heredia y E. Prototoschim, Buenos Aires, 1949, tomo I, p. 83).

⁷ En un interesante ensayo publicado por Manuel Labarthe González, en la *Revista del Foro*, órgano del Colegio de Abogados de Lima (núm. 3, septiembre-diciembre de 1959), dicho autor enuncia los caracteres del Estado de derecho en la siguiente forma: "Los elementos esenciales del Estado de Derecho lo configuran como un conjunto de normas jerarquizadas destinadas a asegurar la libertad, la propiedad y la seguridad de los ciudadanos, dentro de un sistema de competencias circunscritas, o sea, dentro de un régimen de separación de poderes que haga imposible la arbitrariedad y el despotismo." Y agrega: "Legaz y Lacambra sostiene que el Estado de Derecho ha de estar sometido a un orden jurídico con determinadas cualidades de forma y de fondo. Ese orden jurídico —dice— ha de ser dictado en régimen de distinción de poderes, el órgano legislador ha de ser precisamente un Parlamento democráticamente elegido y el contenido de ese orden ha de ser precisamente una afirmación y garantía de la libertad de los ciudadanos en todos los órdenes ético-religioso, político, civil y económico." (*Hacia un nuevo Estado de derecho.*)

afianzar la defensa de los derechos humanos, amenazados por ese "dios mortal" que es el Estado dictatorial y totalitario, pero de un Estado de derecho que signifique, a su vez, superación de la democracia liberal del siglo XIX. Dicho régimen creó un sistema defectuoso desde el punto de vista legal y político, porque pretendió establecer la igualdad jurídica sobre cierta realidad privilegiada, donde minorías audaces y poderosas se enseñorearon en la política, la economía y los movimientos ciudadanos, y la libertad no fue considerada sino como el pretexto para consolidar los grandes intereses. Sobre esta crisis de los principios democráticos de la pasada centuria, se edifica un *nuevo Estado de derecho* que podríamos denominar *Estado social y democrático de derecho*, para diferenciarlo del individualismo liberal y para generar una concepción jurídica de la democracia política y económica, cuya misión consiste, no sólo en asegurar la libertad del individuo, sino también el bienestar de la colectividad.

IV. ESTADO DE DERECHO Y ESTADO CONSTITUCIONAL

Es evidente la relación existente entre Estado de derecho y Estado constitucional. Dicha vinculación se expresa en su forma más nítida y persistente a través de las revoluciones anglo-franco-americanas, más el desarrollo paralelo y efectivo del *Estado de derecho*, como verdad generalmente comprobada y afirmada por la doctrina.

En efecto, en el Estado liberal-burgués existen dos rasgos fundamentales: a) El de *Estado constitucional*, que define al Estado desde el punto de vista constitucional y en la condición jurídica esencial reconocida en él, del ciudadano, y b) La característica del *Estado de derecho*, que califica al Estado por la disciplina jurídica que a sí misma se fija en el desarrollo de sus funciones y actividades en las relaciones con los ciudadanos.

Para que exista el *Estado de derecho* no basta con la vigencia de un ordenamiento jurídico. Es necesario que tanto el gobierno como los gobernantes estén sometidos al régimen nacido de la Constitución, de su supremacía y de su vigencia, y que los gobernados —cualquiera de ellos— se encuentren en condiciones de oponer esa presencia de la Constitución y de la legítima autoridad que la sustenta.

El entrelazamiento entre Estado de derecho y Constitución exige como aspectos preliminares los siguientes: 1) *El gobierno* y 2) *Las garantías individuales*.

1. El gobierno

También el gobierno constituye objeto del derecho constitucional, de manera que dicha disciplina jurídica lo emplea en diferentes sentidos; pero desde un punto de vista propio y general, designa el ejercicio de la autoridad pública por el soberano, o, como dice Hommersham Cox: "*The action performed by a power acting as representative of independent community.*"⁸

("La acción cumplida por el poder actuando como representante de una comunidad independiente".)

Tal ejercicio se refiere a las funciones propias del Estado, que son esencialmente las de garantizar y defender la nación contra los ataques del exterior, mantener el orden interno y administrar justicia.

Es bien sabido que el término "*gobierno*" puede ser utilizado técnicamente en diferentes sentidos. Desde un ángulo estricto y especial, designa solamente al Poder Ejecutivo y sus órganos inmediatos; pero "*latus sensus*" se refiere a cualquiera de los tres poderes.

Esta dicotomía en la significación de la palabra "*gobierno*", aun cuando denota cierta plasticidad, no responde actualmente a la verdadera tipología del mismo. Es decir, dista de tomar en cuenta las constantes y cruciales transformaciones en la historia de los pueblos. En este sentido, el profesor Carl Friedrich,⁹ ha subsumido las múltiples connotaciones del concepto, dentro de un esquema que presenta así:

- a) Anarquía (gobierno fragmentado).
- b) Gobierno tribal de tipo monarca-sacerdote.
- c) Monarquía despótica (gobierno sobre extensos territorios).
- d) Oligarquía de la nobleza, tanto por nacimiento como por cooptación.
- e) Oligarquía de la riqueza.
- f) Oligarquía del sacerdocio (teocracia).
- g) Gobierno de democracia directa.
- h) Tiranía.
- i) Gobierno burocrático, bajo un monarca hereditario.
- j) Gobierno de gabinete o parlamentario (gobierno por representantes electos).

⁸ Cox, Hommersham, *The British Commonwealth*, London, 1984, p. 35. (Las cursivas son nuestras.)

⁹ Friedrich, C. F., *The Man and his Government. An Empirical Theory of Politics*, New York, 1963, pp. 118 y 119.

- i. Aristocrático (predominan nobleza y riqueza).
- ii. Democrático (se incluyen todas las clases).
- k) Gobierno presidencialista del Congreso (presidente electo y asamblea electa).
- l) Dictadura militar (incluido el gobierno pretoriano).
- m) Dictadura totalitaria.

Los tipos indicados pueden experimentar variantes, pero en definitiva esas son las más comunes que se han producido en la evolución de los tiempos, incluyendo los criterios propugnados por los autores griegos, y pasando por las distinciones establecidas por Maquiavelo, hasta llegar a la hora presente de modernización y análisis profundos en esa materia, más la eclosión provocada por un mundo cambiante.

De otra parte, el esquema reproducido más arriba, puede estudiarse, no sólo objetivamente, es decir, en relación a su actuación y proyección política, sino también desde un punto de vista subjetivo, o sea en aquello que concierne al juicio de valor que se le aplique a cada forma.

2. *Las garantías individuales*

Las garantías individuales, incluyendo dentro de las mismas a los derechos humanos, son facultades jurídicamente políticas, cuyo ámbito ha de ser respetado con estricta obligatoriedad por los poderes socialmente organizados y por las actividades individuales de los sujetos humanos.¹⁰

La definición anterior corresponde al profesor Ángel Sánchez de la Torre, quien la complementa al afirmar que: "Los derechos humanos indican aquel mínimo indispensable de libertades sin las cuales no podríamos atribuir una específica dignidad social a nadie."¹¹

Se trata, pues, de limitaciones a los derechos del Estado o de los poderes públicos ante la esfera que el individuo o la sociedad oponen. Éste viene a ser el título destinado a las libertades individuales o garantías constitucionales. Se justifica su existencia porque el Estado en sí no puede ser un organismo omnipotente. El Estado tiene, evidentemente, sus derechos; pero frente a la exteriorización de la potestad estatal, se encuentra todo un conjunto de libertades, con las cuales vino el individuo al mundo, que son anteriores al Estado y que el ser humano

¹⁰ Sánchez de la Torre, Ángel, *Teoría y experiencia de los derechos humanos*, Madrid, 1968, pp. 24 y ss.

¹¹ *Ibidem*.

no puede abdicar jamás en beneficio del mismo Estado. En consecuencia, al moverse la autoridad dentro de un campo determinado, tropieza con ciertos derechos que no puede conculcar puesto que pertenecen al hombre, quien nace libre y debe vivir como tal.

V. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Es evidente que dentro del mundo moderno los Estados se definen como Estados constitucionales, ya que, tanto funcional como estructuralmente, se concretan bien en normas escritas, bien en constituciones consuetudinarias con carácter constitucional.

No puede concebirse un Estado sin referirlo a la subordinación normativa. Estas reglas difieren según su origen y las formas de aplicación, como se verá posteriormente; pero lo que debe enfatizarse es la imperiosa necesidad de leyes que lo regulen, garantizando los derechos humanos y limitando la acción cumplida por él mismo.

El tránsito de simple *Estado de derecho* o *Estado constitucional* a Estado social y democrático de derecho, es un iluminado capítulo en la historia de los pueblos.

Como dice, el doctor Arturo Uslar Pietri:

El hecho de que una nación carezca de un texto constitucional específico, no significa que no tiene Constitución. Todo Estado, toda sociedad grande o pequeña, desde los imperios hasta las mutualidades de vecinos, tienen una Constitución.¹²

La Constitución del Estado social de derecho está presidida, según Combellas: "Por un orden de valores que vincula a los poderes estatales en la imperatividad de su materialización." Y agrega:

El Juez tiene la importante función de que esos valores resulten protegidos, salvaguardados, de la eventual violación por parte de la acción legislativa y administrativa del Estado. El Juez, además aclara y precisa los conceptos constitucionales que derivan su fuerza directamente de los valores que la Constitución reconoce y garantiza.¹³

¹² Uslar Pietri, Arturo "La Constitución como utopía", *Diario El Nacional*, 23 de marzo de 1986, p. 4.

¹³ Combellas, Ricardo, "Crisis y reformulación de los principios jurídico-políticos del Estado de derecho en el Estado social", en *Homenaje a Manuel García Pelayo*, Caracas, 1980, pp. 42 y ss. Ver también, del mismo autor, *Estado de derecho, crisis y renovación*, Caracas, 1982.

Esta tabla de valores no es otra sino aquella que en lo político descansa sobre el pluralismo; en lo jurídico, el principio de la limitación del poder por el derecho, y en lo estrictamente social, por un régimen de derechos y garantías.

En lo que se refiere al primer aspecto, expresa Heller:

Al modelo político de una democracia social corresponde el modelo constitucional de un "Estado Social de Derecho", o más precisamente, de un Estado democrático y social de Derecho.

El objeto fundamental que se persigue consiste en procurar:

Mayores niveles reales de igualdad de oportunidad, como necesaria actualización de la vieja idea de la igualdad formal, procurando así el mayor número de componentes de la mayor cantidad de sectores sociales.¹⁴

Si se quiere desmenuzar conceptualmente la expresión Estado social y democrático de derecho, encontramos lo siguiente: el concepto de Estado social tiene un alto valor hermenéutico, una significación tendente a vincular a autoridades y ciudadanos en la interpretación de la totalidad del orden normativo. Ello, no sólo en lo que respecta al régimen jurídico que ya existe, sino también en lo que concierne al derecho que se origina. Dicho título obliga a todos los poderes del Estado: al legislador que hace y sanciona la norma, a la administración que la ejecuta y, sobre todo, al juzgador, cuando fundamenta sus decisiones, incluso cuando aplica leyes que preexisten a la Constitución, y que muy a menudo están impregnadas de un alto contenido social.

Afirmemos con Stein:

La interpretación de la expresión Estado Social contiene el principio de obligación social del Estado. O sea, a) la presunción de responsabilidad pública en materia de prestaciones sociales, y b) la tendencia a establecer una especie de conexión, de modulación social de los derechos fundamentales.¹⁵

La Constitución española de 1978, establece en su artículo I, numeral 1, esta importante figura, al siguiente tenor:

¹⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo, *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, 1982, p. 19.

¹⁵ Stein, Eckehart, *Derecho político*, edición española, 1973, citado por Garro-rán Morales, Ángel, *El Estado español como Estado social y democrático de derecho*, Madrid, 1982, p. 101.

Art. I, 1. "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."¹⁶

La originalidad de este nuevo dispositivo, como interesante aporte para el derecho público de los pueblos, reposa no sólo en su diferencia con otros textos constitucionales, sino también como punto de partida de la Constitución, como su pórtico y como definición de su ámbito y de sus objetivos. En efecto, los demás documentos constitucionales de la época moderna están científicamente y doctrinariamente planteados con referencia al derecho constitucional, que es en definitiva una ciencia particular, mientras que el *Estado social y democrático de derecho* se plantea, dentro de la teoría del derecho, desde la filosofía del derecho, como intento integrado, como superación de las perspectivas parciales para enfocar el problema en su absoluta complejidad.¹⁷

VI. EL PLURALISMO DENTRO DEL ESTADO DE DERECHO

El pluralismo es la piedra de toque de la democracia. Es un modo de vida que está insito dentro de ese sistema en una óptica social. Por ello es redundante hablar de "*pluralismo democrático*". Según Mauror:

La dimensión política del pluralismo reside esencialmente en esto: incluye la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, la independencia judicial y la pluralidad de partidos.

Y agrega:

En un mundo en donde los medios de comunicación de masas constituyen un formidable poder, debe incluirse en el futuro el pluralismo

¹⁶ La Constitución italiana de 1947 dice que "*Italia es una República democrática fundada en el trabajo*". La Ley fundamental de Bonn de 1949 expresa en su artículo 20: "*La República Federal Alemana es un Estado Federal, democrático y social.*"

¹⁷ El autor español Gregorio Peces-Barba, en su comentario a la disposición reproducida anteriormente, conceptúa que la expresión "social y democrática es redundante por cuanto si se enfoca en un sentido progresivo, se ve oscurecido con el calificativo social que además de la razón de que supone una etapa anterior en la evolución histórica del Estado de Derecho puede tener una interpretación no técnica, pero sí política, que desvirtuaría su sentido al colocar sucesivamente los términos social y democrático". (Ver *La Constitución española de 1978*, Valencia (España), 1981, pp. 26 y ss.). El mismo autor en el opúsculo *Los valores superiores*, Madrid, 1984, pp. 57 y ss., desarrolla interesantes conceptos sobre esta materia.

lismo de la prensa escrita y audiovisual; en fin, después de varios siglos de centralización, fundamentalmente a nivel local. De modo que es necesario desarrollar las responsabilidades y los recursos de las colectividades locales.¹⁸

Al sistematizar esta materia, el politólogo R. Dahl, identifica el término pluralismo con diversidad,¹⁹ y considera que existe una tipología del pluralismo encerrada dentro del siguiente esquema:

1. *Pluralismo conflictivo*

Este consiste en la posibilidad de choques dentro de situaciones que establecen líneas de separación dentro de una sociedad determinada, con miras a tejer cierta maraña de carácter conflictivo y no de bipolaridad. Estas intersecciones, dentro del deslinde que el pluralismo recomienda, obedecen fundamentalmente a la existencia de diversas clases sociales, diferencias religiosas, de color, etcétera.

2. *Pluralismo organizacional*

Tiende a asegurar un orden socioeconómico dentro del Estado. El pluralismo organizacional no es, como a primera vista pudiera creerse, un aspecto vinculado indestructiblemente al capitalismo, el cual desaparecería necesariamente dentro de un orden donde los principales medios de producción se convirtiesen en propiedad colectiva, más que en propiedad privada; en otras palabras, en lo que normalmente conformaría un orden económico socialista.

Tal opinión se distancia considerablemente de la realidad, por cuanto se fundamenta en una concepción teórica que confunde a la propiedad con el control de la misma. En efecto, la experiencia ha demostrado de manera concluyente que ello no es una condición suficiente para asegurar el control. Asimismo, no se puede creer que una forma de control particular necesita una forma particular de propiedad. Las empresas que son objeto de propiedad pública o social, ofrecen toda una gama de posibilidades que van desde los sistemas de dominación directoral muy jerarquizados, donde los sindicatos tienen gran impor-

¹⁸ *La démocratie pluraliste*, libro colectivo sobre el concepto de pluralismo democrático, París, 1981, p. 306.

¹⁹ Dahl, Robert A., "The Pluralism Revisited", en *Comparative Politics*, enero de 1978.

tancia, como en la Unión Soviética hasta el sistema de autogestión o de control de los trabajadores, que se practica en Yugoslavia.

De lo expuesto se deriva que el control adviene, dentro de este esquema, al primer plano con relación a la propiedad. Desde tal perspectiva, habrá que concluir en que lo que ha hecho el capitalismo en teoría, y en cierta medida en la práctica, ha consistido en instaurar un sistema descentralizado de control que se ejerce sobre organizaciones económicas, con un alto grado de autonomía entre ellas y con relación al gobierno central. Un gobierno socialista puede conceder autonomía considerable a sus empresas, a fin de permitir controles internos más democráticos que aquellos que han podido existir, bien bajo el capitalismo, bien bajo sistemas socialistas centralizados.

Es evidente, entonces, que ningún gobierno socialista podrá decidir acordar una autonomía considerable a sus empresas para permitirle controles externos, con excepción del estalinismo de los años 50. Pero, en general, y dentro de una perspectiva descentralizada, se podría al menos crear un pluralismo organizacional que pueda existir en cualquier orden no socialista y quizás un poco más aún.

En síntesis, la magnitud del pluralismo organizacional en un país, no depende del hecho conforme al cual el orden económico sea capitalista o no, en el sentido de que las empresas son propiedad privada y no propiedad pública o social. Ello depende de la medida en la cual las decisiones son centralizadas, es decir, de la carga de autonomía que se deja a las empresas. Y así parece ser en teoría, independientemente de la forma de propiedad e independientemente del capitalismo o del socialismo en tanto que tales. Un orden capitalista puede no ser necesariamente muy descentralizado. Asimismo, un orden socialista se apartaría de tener un carácter altamente centralizado.

3. La descentralización estructural

Debe entenderse como manera de aumentar la autonomía de los subsistemas periféricos, dentro de un Estado con relación al centro.

Por definición, la descentralización envuelve una disminución del control ejercido por el centro sobre los subsistemas. Centralizar es todo lo contrario.

Es verdad que dentro del pluralismo, y aun propugnando su defensa a todo trance, hay quienes sostienen las ventajas de una excesiva centralización, o sea una especie de hegemonía altamente centralizada, con una economía dirigida. Para ellos, es la única manera de disminuir desigualdades inaceptables a la vez dentro de las oportu-

nidades y las recompensas ofrecidas por toda sociedad moderna industrial o posindustrial.

Tal argumentación se cae por su propia base. Aquella estrategia de centralización que se trata de justificar en su punto de partida, como medio de reducir las desigualdades, corre el riesgo de establecer un sistema que no solamente descansa en un alto grado de desigualdad política, sino que en definitiva facilita igualmente la creación de una élite dirigente en el aspecto social, y económicamente privilegiada.

Frente a tal perspectiva, nos parece que en la realidad de las cosas lo más recomendable es la descentralización asociada a la democratización de los subsistemas relativamente autónomos, bien gubernamentales, político-partidistas, económicos o de cualquier otra naturaleza.

Desde luego, ello no significa que los subsistemas altamente democráticos y, por consiguiente, distanciados de la realidad, requieran controles centralizados sobre sus atribuciones y exijan límites de tipo autonómico.

VII. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE VENEZUELA

Este país, como todas las naciones civilizadas, cuenta con un régimen de derecho denominado también *Principio de legalidad*. Así se indica en el epígrafe de este comentario, al reproducir el artículo 117, el cual, conjuntamente con los artículos 118, 120 y 121, le imprimen un sentido jurídico que lo colocan en el pórtico de nuestras instituciones. Ese régimen de derecho es quizás el eje fundamental, en derredor del cual gira toda nuestra vida jurídica y constitucional.

El Estado moderno se caracteriza, no sólo por la vigencia del derecho, sino también por su carácter democrático, en oposición al totalitarismo. En efecto, jurídicamente hablando, existen estrechas vinculaciones entre la democracia y el Estado de derecho, muy particularmente en lo que atañe al derecho de origen popular, es decir, a la ley. El objeto de una Constitución digna de conducir un movimiento constitucional, es, en efecto, limitar al Estado por el régimen de derecho. Como dice Barile:

La democracia moderna no es el gobierno del pueblo conocido desde la democracia griega, no coincide tampoco con la democracia directa. El principio democrático moderno se realiza hoy

bajo la democracia representativa, a través de instrumentos fundamentales, como el sufragio.²⁰

El Estado constitucional venezolano nace con la primera Constitución que irrumpe en la escena nacional, en 1811. Así, se establece en su sección primera, capítulo 8, lo que sigue:

Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescriptible, inajenable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer y adquirir función pública si no la ha obtenido por la Constitución, los magistrados y oficiales del gobierno, investidos de cualquier especie de autoridad, sea en el Departamento Legislativo, en el Ejecutivo o en el Judicial, son de consiguiente, meros agentes o representantes del pueblo en las funciones que ejercen y en todo tiempo responsables los hombres o habitantes de su conducta pública por vías legítimas y constitucionales.²¹

En la historia de la vida republicana de Venezuela: esa historia, en donde caudillos y dirigentes autoritarios de las dos grandes facciones, se trenzan en disputas y controversias; esa historia de ruidosas contiendas que separaron al país en bandos irreconciliables, sobresale la figura del doctor José María Vargas, universitario ejemplar exaltado a la presidencia de la República. El doctor Vargas supo defender con dignidad el derecho establecido y doblegar la actitud insolente de unos pocos, en su célebre diálogo con el general Pedro Carujo.²² En realidad, no era sólo el Estado de derecho, como fun-

²⁰ Barile, Paolo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1972, p. 22.

²¹ Ver el texto de esta Constitución en Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 149 y 150.

²² Gil Fortoul nos sitúa en el escenario de esta conversación, en la siguiente forma: "... Una compañía al mando del capitán Julián Castro se forma a la puerta de la casa de Vargas, con orden de no dejar entrar ni salir a nadie sin permiso de los revolucionarios. En las primeras horas de la mañana va a conferenciar con el cautivo Presidente, el nuevo general Carujo. Es clásica en las tradiciones venezolanas la entrevista de este rebelde de oficio, trágicamente célebre por la parte que tomó en 1828 en el atentado contra el Libertador, y el austero Presidente que se veía ahora secuestrado por la soldadesca. Empéñese Carujo en demostrarle que el único medio de evitar la guerra civil era renunciar la Presidencia, alegando que el Gobierno estaba de hecho vencido, que los hechos son la fuente del derecho y la revolución el origen de todo Gobierno, y que el hecho del 8 de julio iba a ser el derecho del día siguiente... (En lo que, fuerza es el confesarlo, no andaba enteramente descaminado, ya que el nuevo orden constitucional suele engendrarse

damento de la organización político-social, lo que el famoso médico defendía; era también el Estado de justicia, entendido como aquel en que se realizan los criterios de justicia existentes en la época. Si un orden de conductas se rige por determinados esquemas de justicia ya conocidos, el orden es recto y justo, y el régimen correspondiente puede reclamar el título de honor en un Estado de derecho y de justicia. José María Vargas, *Albacea de la angustia*, como lo llamó Andrés Eloy Blanco, vivió con dignidad dentro de esos esquemas.

Tales antecedentes y principios son los que dominan a raíz de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, determinándose en su artículo 2º, que: "La nación venezolana es libre e independiente de toda potencia o dominación extranjera y no es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia o persona."²³

Al sancionarse la célebre Constitución de Valencia, en 1858, se señalan en su texto interesantes instituciones; pero los liberales, que habían desplegado la bandera federalista, impugnan dicho texto, alegando que no se acogió el federalismo. Como asienta Ambrosio Oropeza:

Como no encontrasen en la Constitución valenciana (se refiere a la de 1858) bandera ni razón poderosa para el alzamiento armado, invocan la muy peregrina argumentación de que no acogió la "federación", que muchos notables representantes, incluso del conservatismo, consideraban teóricamente como el más adecuado sistema para realizar en un país cualquiera que fuese la más perfecta organización política y social.²⁴

Después de promulgadas, dentro de los avatares de guerras, guerrillas y montoneras, las constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891, se discute la llamada Constitución legalista de 1893, que consagra en su texto dispositivos que han venido reiterándose hasta el presente, conforme al siguiente tenor:

en la revolución y el golpe de Estado). Vargas opone a la brutal franqueza del soldado la calma entera del filósofo, y le contesta que el poder que está ejerciendo no es renunciable sino ante el Congreso, ni reconocerá nunca el Presidente de la República la autoridad de una revolución a mano armada. '¡Señor doctor! —grita Carujo—. El mundo es de los valientes'. '¡Señor Carujo! —replica Vargas—. El mundo es del hombre justo y honrado'. Con lo que se retiró Carujo." (Ver Gil Fortoul, José, *Historia constitucional de Venezuela*, Caracas, 1942, tomo II, pp. 193 y ss.)

²³ Mariñas Otero, Luis, *op. cit.*, p. 223.

²⁴ Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución de Venezuela* (1961), Caracas, 1969, p. 25.

Art. 117. "La definición de atribuciones y facultades señala los límites del Poder Público: todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones."²⁵

La extraordinaria importancia del Estado de derecho, así como del principio de legalidad, considerados doctrinariamente como dos aspectos correlativos, dos caras de la misma moneda, han sido puestos de relieve en innumerables oportunidades por la jurisprudencia venezolana. La Corte Suprema de Justicia de ese país ha proferido, en sentencia de 7 de agosto de 1980,²⁶ los siguientes postulados fundamentales:

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución de 1961: "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas ha de sujetarse su ejercicio". Este dispositivo determinante para el establecimiento de la aptitud legal de los órganos del Estado configura, dentro de la Carta Fundamental, la declaración explícita del Principio de Legalidad, que en el campo administrativo envuelve la necesidad de que los actos de la Administración han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas o reglas predeterminadas por el órgano competente y, por consiguiente, la autoridad administrativa en el ejercicio de su actividad, se ve sujeta, no sólo a normas jurídicas externas sino a las reglas que ella misma ha elaborado.

El más alto tribunal de la República ha ratificado, en diferentes oportunidades, la primacía del *Estado de derecho*. No obstante, en lo que respecta a la aplicación del artículo 117 de la Constitución, ya citado, ha sostenido en constante y reiterada jurisprudencia, que:

La sola denuncia de infracción del artículo 117 de la Constitución no podrá invocarse como fundamento de la acción y del recurso a que se refieren los artículos 112 y 121 *ejusdem*, sino que se requiere la denuncia de otra disposición de aquélla que haya sido directamente infringida por el acto cuya nulidad se solicita.²⁷

²⁵ Mariñas Otero, Luis, *op. cit.*, p. 416.

²⁶ *Gaceta forense*, tercera etapa, núm. 120, vol. I, abril-junio de 1983.

²⁷ Ver una parte de esta sentencia en *Revista de Derecho Público*, núm. 32, enero-marzo de 1985, p. 137.

Ello está señalando que la violación indirecta de una norma constitucional, no podrá constituir fundamento de un recurso de inconstitucionalidad.

Asimismo, al sostener dicha tesis, la Corte Suprema de Justicia ha expresado que el *Estado de derecho* se viola cuando un acto administrativo contiene determinados vicios: a) Incompetencia; b) Quórum; c) Falso supuesto; d) Falta de motivación; e) Extralimitación de funciones; f) Abuso de poder; g) Desviación de poder; etcétera.²⁸

En cuanto a la *incompetencia* del funcionario que dicta un acto administrativo, dicho supremo tribunal ha sostenido que la competencia se ajusta al *Estado de derecho*; afirma dicho fallo que cuando se alegue por el recurrente lo contrario, es decir, la incompetencia del funcionario, al omitirse por la norma:

Corresponde a la administración demostrar que el funcionario que firmó la resolución o la planilla de liquidación correlativa, está facultado para ello, lo cual no le resultaría difícil, porque bastaría comprobar la designación del funcionario, para el cargo que lo autoriza a expedir dichas resoluciones sancionatorias y planillas conforme al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta.²⁹

En lo que respecta al *quórum*, es decir, al número de miembros que legalmente asisten a una asamblea, para que ella se considere como válida, el más alto tribunal de la República ha proferido una interesante decisión, en cuyo texto cita el artículo 117 de la Constitución nacional, afirmando que:

La función pública no puede ser ejercida de manera discrecional sino que está limitada por la Constitución y las leyes y éstas exigen que el ejercicio de las atribuciones se realice conforme a unas formas determinadas o de acuerdo con un procedimiento constitutivo.

Agrega el alto tribunal que los principios enunciados:

Adquieren mayor relevancia cuando se refieren a las normas sobre quórum para sesionar los cuerpos deliberantes, particularmente los Cuerpos Legislativos Nacionales o Estatales, los

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Revista de Derecho Público*, núm. 10, abril-junio de 1982, p. 146.

cuales se establecen en la Constitución Nacional y en la de los Estados.

Y concluye así:

En el caso de que los Cuerpos Legislativos Nacionales o Estatales sesionaren con un número de miembros inferior al quórum reglamentario, las decisiones adoptadas por los asistentes a la reunión serían radicalmente nulas...³⁰

En lo que concierne al *falso supuesto*, la Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo ha sustentado el criterio según el cual:

Cuando se comprueba en juicio la falsedad de la hipótesis que sirvió de base al Concejo Municipal, para adoptar el acto administrativo de fecha 27 de febrero de 1980, y por tanto resulta procedente su declaratoria de nulidad por este vicio de ilegalidad y así se declara.³¹

Sobre la llamada *desviación de poder*, que constituye en Venezuela un causal de ilegalidad, según lo pautado en el artículo 206 de la Constitución, la nombrada Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo ha dicho:

Esta Corte observa al efecto que, para que el vicio de desviación de poder se tipifique, es necesario que un acto aparentemente válido en cuanto a su forma y contenido persiga, sin embargo, un objetivo torcido, desviado, distinto al que tuvo en miras el legislador cuando le otorgó al órgano facultad de actuar. De allí que no procede válidamente tal vicio si no se demuestra que el objetivo del acto no fue el querido sino una razón oculta, de distinta naturaleza a la prevista en la norma legal.³²

Se ha dicho que el *Estado de derecho* y el principio de legalidad son como el anverso y el reverso de la misma medalla. Y es que ambos postulados los podemos traducir, los podemos expresar, afirmando que los hombres son gobernados por las leyes y no por el arbitrio de otros hombres. Hoy, el principio es el mismo para quien quiera entenderlos en su apodictico y transparente sentido. El hom-

³⁰ *Revista de Derecho Público*, núm. 11, julio-septiembre de 1982, p. 112.

³¹ *Revista de Derecho Público*, núm. 13, enero-marzo de 1983, p. 120.

³² *Ibidem*.

bre moderno debe sentirse seguro, confiado en el régimen de vida que pueda impulsarlo a darle sentido a la convivencia humana, liberarse del temor, de la duda, de la desconfianza, prever con ojo avisor el futuro, dominar el miedo, salvar los escollos de la incertidumbre, saber que no se está viviendo en vano.

Venezuela ha luchado y lucha por lograr un *Estado de derecho* más eficaz. Pero, para que esto no sea mera frase formal, desprovista de contenido, debe vivir bajo el imperio de la justicia.

La voluntad de la nación sólo debe subordinarse a la normativa que esa voluntad, debidamente calificada, impone a gobernantes y gobernados. Los intereses y la libertad de la ciudadanía han de encontrar, como aliados necesarios, las garantías que se estampan en la Constitución y la protección de los tribunales.

La gran voz del derecho debe sonar igual para todos y su eco tiene que ser escuchado por doquier. De lo contrario, la lucha se impone para encontrar nuevas sendas, otras perspectivas dentro de su desenvolvimiento doctrinal y pragmático. Allí el desafío planteado nos impulsa a adaptarnos a las condiciones de los tiempos actuales, con sus Estados sub y superdesarrollados, con sus tres mundos, en todos los aspectos y detalles que valgan la pena.

En fin, allí está la garantía fundamental para la Constitución del Estado social y democrático, de manera que el *Estado de derecho* imprime una substantividad propia a la separación de poderes y a la conveniencia de que cada rama del poder público actúe en el ámbito de acción que le está asignado. O, como dice el maestro Fix-Zamudio, al referirse a la necesidad de codificación del procedimiento administrativo: que ello significa, "por una parte, el reforzamiento del principio del *Estado de derecho* en una nítida normativa de carácter positivo, y para el gobernado constituye una vigorización de su situación jurídica, tan escasamente tutelada."