

EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL VENEZOLANO

Estudio histórico
y de Derecho Comparado

Andrea Mesa

PALACIO LEGISLATIVO

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



Andrea Mesa

(San Carlos, 28 .01.1993) es Abogada egresada de la Universidad de Carabobo, Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Católica Andrés Bello, ha sido funcionaria al servicio de la Asamblea Nacional, se ha dedicado a la formación política desde hace 10 años, fue Coordinadora de Formación de la Encuesta Nacional de Juventudes (UCAB 2021) y se desempeña actualmente como Coordinadora de Proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en Venezuela.

“... ciertamente ha sido en todos los tiempos el problema más bello y más delicado de la ciencia de gobierno, determinar qué parte toma a su cargo la ley en la dirección de los intereses de la sociedad, y qué parte deja a la conciencia, a la actividad y a la inteligencia de los individuos (...) esta es la gran cuestión de la armonía social.”

Fermín Toro (1845)

Colección
LA REPÚBLICA DE TODOS



EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL VENEZOLANO

ESTUDIO HISTÓRICO Y DE
DERECHO COMPARADO

Andrea Mesa



CARACAS, 2023

*EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL VENEZOLANO
ESTUDIO HISTÓRICO Y DE DERECHO COMPARADO*
Andrea Mesa

Universidad Católica Andrés Bello
Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.332

Diseño y producción: **abediciones**

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Fotografía de portada: Consejo Legislativo del Estado Zulia. Andry Rodríguez @andryjons

Corrección: Meryi Isabel Barreto

© Universidad Católica Andrés Bello / Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro

Primera edición 2023

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2023000947

ISBN: 978-980-439-121-7

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

DEDICATORIA

A los estados de Venezuela, para que en el proceso de reconstitucionalización del país sean una prioridad.



PRÓLOGO

Ramón Guillermo Avelo.....9

INTRODUCCIÓN..... 15

REFLEXIONES SOBRE LA FORMA DE ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL.....

Estado Unitario..... 19

Estado Federal20

PRIMERA PARTE

APROXIMACIÓN HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTADALES

DE VENEZUELA.....25

Independencia y Proceso Constituyente De 181127

Las Legislaturas Provinciales (1811).....32

Estado Unitario: Angostura y La Gran Colombia (1819-1821)33

Diputaciones Provinciales (1830) 34

Supresión De Las Legislaturas Provinciales y

El Poder Municipal (1857-1858).....36

Asambleas Legislativas De Los Estados (1864)37

Reformas Político-Territoriales y Disminución

de Competencias Estadales (1874-1953)38

Asambleas Legislativas de los Estados y Comisión

para la Reforma del Estado (1961-1998)40

SEGUNDA PARTE**EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL EN EL SISTEMA**

CONSTITUCIONAL DE 1999	45
Naturaleza Jurídica	47
Composición.....	54
Funciones y Atribuciones	57
Régimen de Funcionamiento	68
Estatuto Jurídico de los Legisladores Estadales.....	77

TERCERA PARTE**EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL EN LA REPÚBLICA**

FEDERAL DE ALEMANIA	85
Naturaleza jurídica.....	87
Composición.....	90
Funciones.....	93
Régimen de funcionamiento	96
 REFLEXIONES FINALES.....	 105
 BIBLIOGRAFÍA	 107



Ramón Guillermo Aveledo

“Así, he llegado casi al convencimiento de que instituciones como las Asambleas Legislativas, deben su existencia más a la imperiosa necesidad de evitar la extensión de la arbitrariedad que a la satisfacción de una exigencia descentralizadora”, son palabras de Jesús María Casal Montbrun al introducir al lector en su obra *El Órgano Deliberante Regional*, publicado en 1972. Desde aquel trabajo de este recordado profesor de Derecho Constitucional en nuestra tricenaria UCV de quien ya he escrito¹ no se había publicado otro de amplitud y profundo calado como éste emprendido, con enjundiosa audacia que se agradece, por mi estimada discípula y amiga la abogada Andrea Mesa. Comienzo por ahí para subrayar la significación que reconozco en este su libro *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano. Estudio Histórico y de Derecho Comparado* que hoy presentamos.

Cincuenta y un años después –nuestra autora de hoy ni siquiera había nacido entonces- tenemos una situación sociopolítica diferente y nos rige otra constitución. Aquel trabajo de Casal Montbrun corresponde al décimo aniversario de la Carta de 1961, hasta ahora la más duradera y menos irrespetada de nuestras leyes fundamentales, mientras el de Mesa lo escribe cuando la Constitución de 1999 tiene ya poco más de dos décadas de haber sido promulgada. Aquel trata de las Asambleas Legislativas, éste de los Consejos Legislativos, se refieren al poder legislativo en el nivel sub-nacional intermedio, cuya historia se remonta entre nosotros a 1830 con influjos notorios de la Carta gaditana de 1812 y en las intenciones descentralizadoras del derecho francés de los turbulentos finales del siglo XVIII, sus conflictos y sus debates. 1830, repito para no extraviarnos, la fecha de su aparición constitucional en nuestra república, nos dice que la institución estudiada existe antes de la constitución federal de 1864, de modo que no está unida por el nacimiento a esa forma de Estado que la exige imperativamente por rigurosa lógica político-constitucional. Aunque, justo es decirlo, salvo en los congresos de 1819 y 1821 los de mayor influencia del Libertador Bolívar, convencido centralista, la idea federal revoloteó en los debates parlamentarios y en la opinión, tanto en 1811 cuyo Congreso la asumió, como en el mismo 1830, en 1857 y 1858

1 Ramón Guillermo Aveledo, Casal, *La pasión y la razón en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, (Caracas: UCV-UCAB, 2007).

Las palabras de Casal Montbrun al inicio de estas páginas se relacionan con ese dato histórico, aunque tampoco sería sensato ignorar que hemos sido constitucionalmente un Estado federal, casi siempre, pero en la vida real casi nunca.

Pero en las líneas hay otro matiz que no es menor. Habla de “la imperiosa necesidad de evitar la extensión de la arbitrariedad”, es decir, de hacer efectiva la noción de poder público distribuido y dividido, garante de nuestros derechos y del buen funcionamiento estatal, invariablemente pautada en nuestras constituciones y que de tan difícil aplicación ha sido en el terreno de la vigencia práctica a lo largo de nuestra historia. Sólo el control del poder en un orden constitucional con órganos separados con competencias equilibradas y la perpetua vigilancia de la participación ciudadana, hacen posible la responsabilidad de los funcionarios como servidores públicos.

Agrego algunas breves referencias a la obra de Casal Montbrun, por ser antecedente único de este de Andrea Mesa. Sus dos volúmenes forman parte del componente Forma de Estado en un proyecto mayor e inconcluso titulado *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional Venezolana*², del cual forman parte otros dos, correspondientes a las Actas de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, material de inestimable valor para comprender la circunstancia histórica, la entidad del liderazgo, así como los debates políticos y jurídicos en el seno de un cuerpo plural de amplio espectro, desde la izquierda comunista hasta la derecha liberal a la venezolana.

Escrito “con la altísima de ser veraces en el relato, objetivos en el análisis y auténticos a la hora de hablar de soluciones”, el autor busca “encontrar la explicación de tantas instituciones que, si bien han sido de papel, no por ello deben desdeñarse”, su creación intenta responder a realidades sociales concretas “cuya investigación no es empresa inútil”.

“La biografía que se hace de nuestro órgano Deliberante Regional, nos lleva a plantearnos el problema de su existencia”. Cuestionarlos e incluso plantear su eliminación, anota, “se ha convertido en pedimento de moda”, pero sin desconocer “la persistencia de muchos vicios en tales instituciones, no es justo tampoco olvidar que muchos silencios normativos los estimulan y permiten”. Y descubre una “esencia del órgano regional como entidad capaz de impulsar el desarrollo”, el cual ha de ser consustanciado con las “preocupaciones elementales” del pueblo de cada estado, con sus particularidades. Al evitar el facilismo del “catálogo de errores” que no considera “suficiente ni viril”, opta por señalar alternativas. En eso, advierto también

2 Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1972, publicación conjunta con la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

un parentesco con el ánimo objetivo y constructivo de Andrea Mesa al abordar la cuestión en 2023, con un federalismo constitucionalmente más definido a partir de 1999 y con la experiencia de haberlo practicado desde las reformas de 1988 y 1989. Se trata de un texto que la aconseja, en este camino que ha emprendido, por el cual me atrevo a vaticinar que proseguirá.

A Andrea Mesa la conozco hace ya varios años, muchos si se los compara con su aún corta vida, suficientes para quien puede apreciar desde la perspectiva de la mía ya larga, las potencialidades de las personas en cuanto pueden llegar a aportar, si perseveran en el estudio y en el afán de comprensión de la realidad local, nacional y global para los cuales muestran vocación.

Fue mi estudiante de Derecho Parlamentario en la Maestría en Derecho Constitucional de la UCAB, ha tenido experiencias como funcionaria al servicio de la Asamblea Nacional y en la actividad política que en Venezuela debe afrontar cotidianamente sobresaltos y dificultades, agravantes de los imprevistos y tensiones que le son propios. Se acerca pues al conocimiento del Derecho Parlamentario desde arriba, por dentro y por debajo. No es poca cosa.

Estudia con curiosidad, asiduidad y seriedad. Busca en la experiencia nacional y también en las foráneas, como en este trabajo explora vía el derecho comparado, el órgano equivalente en la República Federal Alemana, democracia europea donde funciona con reconocidos resultados el modelo de federalismo cooperativo al cual adscribe nuestra Constitución.

Estamos ante un libro útil para el jurista interesado en analizar las cuestiones de Derecho Público abordadas, sin perderse en vericuetos que lo hagan inaccesible a otros lectores, principalmente a legisladores regionales, aspirantes a serlo y dirigentes políticos o cívicos necesitados de acercarse a un mejor entendimiento de nuestra organización estatal. El material fundamental fue escrito originalmente para su Trabajo de Grado en la Maestría. Supo exponerlo brillantemente en su defensa. Lo realizó bajo la tutoría del profesor Juan Miguel Matheus, jurista venezolano con amplia y pertinente obra escrita en la disciplina guía que sin duda agrega valor a la investigación.

El trabajo se organiza en tres cuerpos. Contextual, nos ubica el primero en la cuestión de la forma de Estado y nos lleva de la mano a recorrer el itinerario constitucional de la institución estudiada, presentada en su circunstancia histórica, lo cual lo hace más comprensible. En el segundo, se adentra en detalle en el órgano legislativo regional en la actual Constitución. Su naturaleza jurídica y composición, sus funciones y atribuciones en las áreas legislativa, contralora y política y su régimen

de funcionamiento, así como una revisión del estatuto jurídico del legislador estatal, particularmente valiosa por ser aspecto poco abordado. Al respecto, recuerdo el debate en la Cámara de Diputados en 1962 sobre la incompatibilidad de ejercicio de mandatos simultáneos para los parlamentos nacional y estatal, con intervenciones al respecto del Diputado Aristides Calvani, en las sesiones del 14 y 15 de junio de aquel año pre-electoral de pasiones encrespadas, en el cual las bancadas que respaldaban al gobierno habían perdido la mayoría.³ El tercero y final, nos ofrece como material de comparación al órgano legislativo en los *Länder* o estados federados en Alemania, el cual ofrece como “modelo a seguir” por nuestro federalismo, también cooperativo, propuesta atinada si la desarrollamos en atenta sintonía con las especificidades venezolanas. No propone Mesa una copia, recomienda asomarse a esa experiencia exitosa para dar con sus claves y evaluar cuánto pueden servirnos.

Y concluye con unas “Reflexiones Finales” que nos remiten a la motivación de la autora para emprender este estudio: se trata de un órgano desconocido y subestimado, lo cual es inconsistente con las definiciones constitucionales, tanto dogmáticas como orgánicas. Por eso no se conforma con el diagnóstico, ni siquiera con el de por sí relevante aporte a su entendimiento constitucional y parlamentario. Bajo el lema “Volver a la Constitución desde la Constitución” sugiere vías renovadoras para el poder legislativo estatal que implican posibilidades renovadoras para el Estado Federal Descentralizado proclamado en 1999.

Revertir la tendencia recentralizadora a contravía del flechado constitucional, acentuado sobre todo desde la reforma en 2003 de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público, es idea acertada. Basta contrastarla con los resultados de la experiencia de veinte años y con lo que pudo ayudarnos (y evitarnos) a ser leales a la senda trazada por el Constituyente.

El artículo 165 de la ley constitucional ofrece una posibilidad no ensayada en cuanto a la legislación relativa a las competencias concurrentes, mediante leyes de base nacionales y leyes de desarrollo dictadas por el órgano competente en cada estado. Explicación concreta de esa posibilidad formula, en el campo de las políticas educativas, el profesor Carlos Eduardo Herrera en su reciente libro.⁴ Es, por cierto, otro punto de contacto con el modelo alemán que hace notar la autora.

Fortalecer el sistema constitucional a través del desarrollo de un derecho estatal fuerte, comprensivo de la realidad diversa de nuestro país y afincado, para promover su desarrollo, en las características y potencialidades de cada región.

3 Ver *Aristides Calvani, parlamentario*, (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABEdiciones UCAB-Konrad Adenauer Stiftung, 2018).

4 Carlos Eduardo Herrera M., *La Educación en Venezuela: Dos dimensiones de un derecho*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022).

Por todo esto, en el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, unido desde su fundación al fortalecimiento de la institución parlamentaria y el desarrollo pleno de la descentralización del poder en un Estado Democrático de organización federal, damos la bienvenida a esta obra necesaria que nos ofrece Andrea Mesa, joven promesa de un Derecho que sirva de marco a una política democrática renovada cuya utilidad la sociedad sienta y valore.



Todo estudio parte de una inquietud, del esfuerzo por comprender un algo. En el caso del texto que se presenta a continuación, se trata de una institución política que ha sido olvidada por muchos, y que es necesaria para el funcionamiento de la República.

La necesidad de conocer y describir las instituciones en Venezuela surge como respuesta al proceso de desinstitucionalización que en los últimos años se ha instaurado como práctica política. Si bien, a lo largo de nuestros doscientos años de historia poca relevancia se ha dado al Poder Público Estatal, esto se ha incrementado en los últimos veinte años a tal nivel que hoy es casi inexistente.

Ya en el año 2006 cuando el expresidente Chávez anunciaba al país su proyecto de reforma constitucional, se podía predecir el talante centralista de su ideal “Estado socialista”. En ese proyecto, si bien no se eliminaba del articulado el término federal, la impronta bolivariana (que desde siempre ha sido antítesis del estado federal) establecía un sistema unitario descentralizado donde el poder político sería ejercido de forma unitaria por el “Poder Popular” y la administración quedaría descentralizada a lo largo del territorio nacional a través de las comunas.

Aunque la reforma fue rechazada por la mayoría de los venezolanos el 02 de diciembre de 2007, a partir del 2008 se promulgaron un conjunto de leyes y enmiendas constitucionales que permitieron desarrollar algunas de las ideas que habían sido planteadas en la reforma.

Viendo con preocupación esta depreciación de los Estados como entidades pertenecientes a la federación, y con el fin de resaltar la importancia de las instituciones parlamentarias en el segundo nivel de la división vertical del poder, surgió la pregunta ¿Cómo se ejerce el Poder Legislativo en las entidades federales de Venezuela? Ante ello, delimitamos el estudio a la forma de Estado Federal, específicamente en el sistema constitucional de 1999.

El Consejo Legislativo es el órgano de legislación, deliberación, representación y control en cada Estado. Las razones que motivaron el estudio de esta institución jurídico-política podemos agruparlas en dos: razones teóricas y razones prácticas.

Las razones teóricas parten de la propia Constitución de 1999. A pesar de que el diseño constitucional mantuvo nominalmente la forma de Estado Federal, el desarrollo de los órganos e instituciones para desconcentrar el poder político y la administración del país entre las veintitrés entidades federales quedó supeditado bajo aspectos como: (i) la unicameralidad del Poder Legislativo Nacional, (ii) la reducción de competencias exclusivas a los Estados, (iii) el aumento de competencias concurrentes entre los tres niveles de gobierno y, (iv) la carente descripción de los órganos del Poder Público Estatal. Estos elementos evidencian una imperfección del diseño constitucional que no se acopla ni favorece a la forma de Estado Federal.

A esa imperfección originaria del diseño constitucional se suma la promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados en el año 2001, que en ejecución directa de la norma constitucional organiza el funcionamiento interno del Consejo Legislativo. Esta ley restó importancia a las constituciones estatales y al mismo tiempo limitó la autonomía reglamentaria del órgano legislativo estatal, de la cual deben derivar los reglamentos de interior y debate atendiendo a las realidades políticas, históricas y sociales de cada estado.

Posterior a la promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos, se promulga la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que, acompañada por la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N°565 del 15 de abril de 2008, reversaron competencias exclusivas del Poder Estatal al Poder Nacional, lo cual ha producido una reducción de competencias sobre las cuales el Consejo Legislativo puede ejercer sus funciones de legislación y control.

La desvalorización y depreciación del órgano legislativo estatal queda evidenciada no solo en el Derecho positivo venezolano, sino también en la doctrina. Actualmente, la doctrina relativa específicamente a esta institución es casi inexistente, y vale este momento para resaltar especialmente la obra del Dr. Jesús María Casal Montbrun sobre el órgano legislativo regional en la Constitución de 1961, la cual ha sido un antecedente directo en nuestra investigación.

Como mencionamos anteriormente, este trabajo también tiene unas razones prácticas. Primeramente, porque creemos que en el proceso de reinstitucionalización de nuestro país, el desarrollo del estado federal y la descripción del Consejo Legislativo como cuerpo parlamentario del segundo nivel en la división vertical del poder deben ser de gran interés. Y, en segundo lugar, porque podemos volver a la Constitución conociendo la Constitución. Con lo cual, este estudio no solo es presentado como un aporte a la doctrina o al futuro, sino también para facilitar el trabajo de los legisladores que hoy hacen parte de los Consejos Legislativos.

En vista de la pobreza del desarrollo institucional de los órganos legislativos en los estados, pretendimos alcanzar el objetivo de nuestra investigación realizando un estudio dogmático y sistemático que, tejiendo entre la normativa nacional y estatal y la doctrina nacional y comparada, nos permitiera describir la naturaleza jurídica, órganos y régimen de funcionamiento del órgano legislativo estatal establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Comenzaremos haciendo unas reflexiones introductorias sobre la forma de Estado y su relación con el órgano legislativo. Esto, en vista de que Venezuela, si bien ha sido en la mayoría de sus constituciones un Estado “federal”, también tuvimos cuatro constituciones que establecieron el Estado “unitario” y en una se suprimió por completo el órgano legislativo en las entidades territoriales.

Este trabajo está dividido en tres grandes partes. La primera se trata de una aproximación histórico-positiva del órgano legislativo estatal. Para ello, concentramos nuestro estudio en aquellos procesos constituyentes que marcaron una verdadera mutación constitucional.

La segunda parte, es la columna vertebral de nuestra investigación. Se trata de la descripción del órgano legislativo estatal en la Constitución de 1999. Nos adentraremos en este capítulo definiendo la naturaleza jurídica del Consejo Legislativo como órgano legislativo del segundo nivel en la división vertical del Poder Público, y posteriormente mediante la sistematización de la Constitución, las constituciones estatales, la normativa nacional, los reglamentos de interior y la doctrina nacional y comparada, describiremos (i) la composición, (ii) funciones y atribuciones, (iii) régimen y órganos de funcionamiento y (iv) el estatuto jurídico de los legisladores estatales.

De esta parte, debemos resaltar que en el desarrollo del mismo pudimos observar que existen incongruencias en algunos aspectos como las prerrogativas de los legisladores, particularmente en el ámbito de extensión territorial de las mismas. Igualmente, pudimos observar que las normas constitucionales estatales son estructuralmente similares, salvo por la Constitución del Estado Carabobo que no ha sido reformada desde el año 1991, lo que representa una incongruencia no solo con la Constitución nacional sino al mismo tiempo con el propio reglamento de interior del Consejo Legislativo.

Por último, la tercera parte de este trabajo referida al Derecho Comparado. Recurrimos al Derecho Comparado puesto que este estudio también pretende encontrar luces sobre lo que aspiramos sean nuestros órganos legislativos estatales. Para ello, en el tercer capítulo realizamos un estudio comparativo con los órganos

legislativos de los estados federados de la República Federal de Alemania utilizando como indicadores comparativos la naturaleza jurídica, funciones y régimen de funcionamiento de los *Landtage* atendiendo a la Ley Fundamental, las constituciones estatales y la doctrina.

En estos momentos, en el cual el país vive un proceso de desconstitucionalización, desinstitucionalización y en el cual se han desmontado los valores, normas y principios del estado Federal, así como también el Estado de Derecho, esperamos con este estudio encontrar luces sobre lo que aspiramos que sean nuestros órganos legislativos estatales. Es por ello que recurrimos al estudio histórico, a la descripción del órgano en nuestro sistema constitucional actual, y a la doctrina comparada, esperando que pueda al mismo tiempo, convertirse en un texto que aporte a la doctrina venezolana y contribuya al ejercicio parlamentario de los legisladores regionales.

REFLEXIONES SOBRE LA FORMA DE ESTADO Y SU RELACIÓN CON EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL



Cuando hablamos de instituciones políticas, la forma en la que se organiza el Estado resulta de vital importancia. En este caso, cuando estudiamos el órgano legislativo en las diferentes entidades territoriales de un país, podemos notar que estos existen en los Estados *confederados, federales, unitarios y regionales*, es decir, la existencia de un órgano legislativo sub nacional no es exclusiva a la forma de Estado federal. Sin embargo la diferenciación entre las funciones y la importancia de estas instituciones en el ejercicio del poder, parte esencialmente en la forma de Estado adoptada, entendiéndolo como el modo en que una corporación o institución estatal está estructurada o construida, sin importar cómo sea su gobierno correspondiente¹.

Veintiún de las veintiséis constituciones venezolanas han expresado nominalmente el federalismo, y en solo cuatro (1819, 1821, 1857 y 1858) se ha adoptado la forma de estado Unitario. Es por ello, que antes de adentrarnos en el objeto principal de este estudio, es necesario realizar una breve reflexión acerca de las formas de estado unitario y federal, para así comprender el rol de los órganos legislativos en las entidades territoriales y su inserción dentro del sistema constitucional. Dedicaremos entonces un breve apartado al Estado Unitario, y posteriormente ahondaremos sobre el Estado Federal puesto que es el que ha predominado a lo largo de nuestra historia y que actualmente rige nuestro sistema constitucional.

Estado Unitario

El Estado unitario es aquel en el cual el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal², es decir, existe un solo ordenamiento jurídico válido para todo el territorio: la Constitución nacional, y aunque existan normas territoriales como, por ejemplo, los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas (España), son normas que deben ser aprobadas por el órgano legislativo nacional. Un Estado unitario es aquel que tiene

1 Herminio Sánchez de la Barquera, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, (México: UNAM, 2014), 213.

2 Juan Ferrando Badía, «El Estado Unitario», *Revista de Estudios Políticos*, N° 195-196 (1974), 17.

el monopolio de creación de normas jurídicas que valen indistintamente para todo el territorio³.

Aun cuando en el Estado unitario este propicia la centralización del poder, es compatible con una descentralización que concede cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total⁴. García Pelayo lo define como el Estado unitario descentralizado: aquel en el que ciertas entidades territoriales tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios la expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central⁵. Es decir, en el Estado unitario la descentralización no implica un gobierno propio, sino autoridades con competencias limitadas a la administración⁶.

La mayoría de las naciones del mundo han adoptado la forma unitaria. Sin embargo, con el transcurrir histórico, los países unitarios han desarrollado instituciones-personas que, aunque no son políticamente independientes, descentralizan el poder político en aspectos administrativos, territoriales y legislativos. Es el caso de los órganos legislativos sub nacionales que de acuerdo a la división territorial de cada país pueden adoptar diferentes nombres. Los cuales tienen funciones legislativas, presupuestarias y de control político en función del ámbito territorial sin que estos posean autonomía constitucional o participen en los procesos políticos del Poder central⁷.

Como veremos más adelante, la existencia de órganos legislativos en las entidades territoriales en nuestro país ha sido ininterrumpida a lo largo de nuestra historia, salvo en la Constitución de 1857 dónde fueron suprimidas. Por su parte, en las constituciones colombianas (1819-1821) y en la constitución de 1858 se modifican las competencias de los órganos legislativos provinciales, y se transforman en instituciones electorales que no cumplen funciones de legislación, deliberación ni control.

Estado Federal

El estado federal tiene su origen en la primera Constitución escrita del mundo. Como producto del debate de los estadounidenses que expresaron desconfianza

3 García Pelayo, *Obras Completas*, 425.

4 César Enrique Romero, «Técnicas políticas: formas de Estado y formas de Gobierno», *Revista de estudios políticos*, N° 202 (1975), 85.

5 García Pelayo, *Obras Completas*, 425.

6 Juan Ferrando Badía, «El Federalismo», *Revista de Estudios Políticos*, N° 206-207 (1976), 48.

7 Ferrando Badía, «El Estado Unitario», *Revista de Estudios Políticos*, N° 195-196 (1974), 25.

hacia el poder centralizado⁸, se establece una forma intermedia entre las que ya se conocían⁹. Veinticuatro años después, Venezuela se convierte en el primer país en adoptar este sistema tras lograr la independencia del dominio español. A lo largo de nuestra historia constitucional ha prevalecido el federalismo, no siempre con la efectividad descentralizadora que han expresado los textos constitucionales¹⁰.

García Pelayo plantea que el estado federal responde a varias necesidades: (i) hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, (ii) hace posible la integración de unidades autónomas en una unidad superior, y (iii) tiene como objeto la máxima autonomía de las unidades componentes¹¹. Con esto podríamos afirmar que el estado federal es una forma de distribución del estado, no solo desde el punto de vista funcional sino, sobre todo, desde el punto de vista territorial¹².

El federalismo supone la existencia de un Estado central y un conjunto de estados miembros. Es una asociación de estados organizada de tal modo que los poderes están divididos entre el gobierno federal, que en ciertas materias es independiente de los gobiernos de los estados asociados, y los gobiernos estatales, que resulta a su vez independiente del gobierno federal¹³.

Esta relación simbiótica entre Estado central y Estados miembros es la base del sistema federal y se caracteriza por la simultaneidad de la diversidad y la unidad¹⁴, siendo capaz de armonizar la existencia de varios estados individualizados con la formación de una entidad superior sin limitar su libertad ni anular su original individualidad¹⁵. Grodzins acuña un término didáctico para el federalismo: *The marble cake*¹⁶, con esta analogía pretende explicar la dualidad que caracteriza al

8 Morton Grodzins, *The Federal System en Goals for Americans: comprising The report of the President's Commission on National Goals and chapters submitted for the consideration of the Commission*, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1960), 74.

9 James Madison en *The Federalist*, XXXIX afirma que la Constitución propuesta no sería ni nacional, ni federal, por el contrario, sería un intermedio entre ambos. Madison define que será nacional en cuanto a la actuación de los poderes de gobierno y será federal -se refiere a nacional y federal como las formas de organización ya conocidas Estado unitario y Confederación- por el origen de dónde proceden dichos poderes y la limitación de la extensión del ejercicio del mismo. De igual forma, comenta que la capacidad de proponer enmiendas y reformas a la Constitución no será nacional ni federal. Se necesitará un equilibrio para que las mayorías nacionales no tengan mayor peso y para ello se establecerá un sistema de cómputo por Estados y no por ciudadanos al requerir más que una mayoría simple para las modificaciones constitucionales.

10 Allan Brewer-Carías, «El "Estado Federal descentralizado" y la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, N° 292-293 (2003), 12.

11 Manuel García Pelayo, *Obras Completas*, (Madrid: CEPC, 2009), 404.

12 García Pelayo, *Obras Completas*, 405.

13 Alfredo Arismendi, *Derecho Constitucional "materiales para el estudio de la carrera de derecho"*, (UCV: Caracas, 2001), 136.

14 Konrad Hesse, «El Estado Federal Unitario», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N°6 (2006), 435.

15 Arismendi, *Derecho Constitucional "materiales para el estudio de la carrera de derecho"*, 135.

16 Grodzins, *The Federal System en Goals for Americans: comprising The report of the President's Commission on National Goals and chapters submitted for the consideration of the Commission*, 74.

Estado federal. Lo ejemplifica como un pastel marmoleado en el cual las diferentes capas (esferas jerárquicas) pueden confluír en diversos temas, creándose una zona intermedia de competencias concurrentes que podrá ser subsiguientemente determinada, ya sea asignándole a los Estados miembros o a la federación las tareas no enumeradas¹⁷.

El marco normativo del estado federal tiene como norma superior una Constitución que establece la división de las funciones estatales del “Estado superior” y los “Estados miembros”, donde estos últimos tienen la facultad de legislar sobre las materias que la Constitución federal les atribuye (aplicable para todos los Estados miembros), pero teniendo independencia y una relativa autonomía constitucional (dentro de su territorio) sobre las competencias no reservadas de forma exclusiva al estado federal, siempre teniendo como principio la no contravención a la norma suprema de la federación.

Para poder explicar la existencia del Estado Federal en la teoría pura del derecho, es necesario ceñirse al razonamiento de que el Estado sólo puede ser definido como un ordenamiento normativo y el mismo puede estar distribuido de acuerdo a la estructura organizativa del Estado.

Thienel¹⁸ establece que la descentralización del poder en el estado federal atiende a dos concepciones del término: (i) la concepción estática, en la cual un ordenamiento jurídico descentralizado es aquel donde existen normas vigentes para todo el Estado y, a su vez, normas cuya validez se aplica sólo en el territorio estatal, y (ii) la concepción dinámica, cuyo principio fundamental es la división de las funciones estatales en diferentes órganos.

La realidad histórico-política del federalismo ha generado diferentes tesis acerca de su naturaleza jurídica. Esa discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal ha girado fundamentalmente en torno al concepto de soberanía y la armonización con el hecho de la pluralidad estatal¹⁹.

17 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, (Ariel: Barcelona, 1983), 356.

18 Rudolf Thienel, «El concepto de Estado Federal en la teoría pura del Derecho», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 244 (2005), 272.

19 García Pelayo en *Obras Completas* agrupa a diferentes autores en seis teorías respecto a la naturaleza jurídica del Estado Federal: (i) la teoría de la doble soberanía (Tocqueville y Weitz) establece que la soberanía no pertenece únicamente a los estados federados como en la Confederación, ni únicamente al Estado central, sino que ambos son soberanos en su propia esfera y en la actuación de ambos estados sobre los ciudadanos. Sin embargo, afirma que esta teoría se contraponen a la teoría de la unidad del estado, (ii) la teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal (Calhoun y Seydel) afirma que no se puede dividir la soberanía, por consiguiente, la soberanía reside únicamente en los estados federados –aproximándose a la Confederación–, o bien la asociación de estados constituye en sí mismo un Estado y dejan de serlo los estados asociados convirtiéndose en un Estado unitario, (iii) la teoría que afirma como único al Estado Federal (Ph. Zorn, Treitschke, Affolter y Heller) en la cual los estados miembros de la federación conservan el nombre de estados, sin embargo, al carecer de autonomía plena, pues se encuentran sujetos al Estado Federal, no pueden ser soberanos, porque están subordinados a la soberanía federal, (iv) la teoría que afirma que la Federación es el único Estado soberano y no

Hesse²⁰ plantea la necesidad de crear una teoría general sobre el Estado Federal, exponiendo que esa realidad histórico-política que otorgaba el carácter individual de los estados federados se ha diluido con el incremento de atribuciones al Estado federal.

Para que exista realmente un Estado Federal deberá concurrir el carácter *intraestatal* e *interestatal*²¹ del federalismo. En este sentido, nuestro sistema constitucional ha desarrollado nominalmente el carácter *intraestatal* e *interestatal* del federalismo. Es decir, la división del Poder Público de forma vertical: Poder Nacional, Poder Estatal, y Poder Municipal, y de forma horizontal: Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano, y Electoral.

A diferencia del Estado unitario, el Estado federal delega la competencia de creación de normas a las entidades federales. Con lo cual, los órganos legislativos sub nacionales tienen un mayor peso no solo en la estructura del Estado, sino también en la distribución del Poder, y participan de la toma de decisiones políticas atendiendo a la realidad de cada entidad federal.

niega a los miembros el carácter de Estado (Laband, Jellinek, Vedross Adamovich y Kunz) otorga el carácter de Estado en el sentido del Derecho Internacional al Estado Federal y el carácter de Estado en el sentido político –es únicamente un grupo particular de comunidades políticas no soberanas- a los estados miembros, (v) la teoría de las tres entidades estatales (Haenel, Gierke, Nawiasky y Kelsen) aunque los autores tienen diferentes variantes, se puede resumir que todos consideran que no se puede confundir el Estado Federal con el Estado en sí mismo, es decir, existe un ordenamiento jurídico general -la constitución conjunta-, un ordenamiento jurídico federal y el ordenamiento jurídico de cada estado miembro, con lo cual la soberanía reside en la síntesis orgánica de la federación y los estados miembros, y (vi) la teoría que describe el Estado Federal como forma avanzada de descentralización (Kelsen, Kunz, Durand, Mohuskeli) aunque se presentan algunos autores ya estudiados, García Pelayo los incluye en esta última categoría por tratarse de una visión desarrollada del estado descentralizado y marca una diferencia notable entre la idea de Estado Federal como aproximación a la Confederación y acercándolo a la idea de Estado Unitario descentralizado, esta teoría responde a la realidad histórica y al aumento de competencias en la Federación, la disminución del poder político de los estados miembros y el nacimiento de lo que describe como estados tímidamente federales, existe un Estado central, un ordenamiento jurídico supremo y la descentralización administrativa y de competencias en las entidades federales.

20 Konrad Hesse, *El Estado Federal Unitario*, 429.

21 Karl Loewenstein desarrolla en *Political Power and the Governmental Process* la diferenciación tipológica del federalismo *intraestatal* e *interestatal*, rigiéndose el primero por el principio de distribución del poder federal entre las diferentes instituciones políticas de la federación y el segundo, por el principio de separación de poderes en el cuál se distribuye el poder entre dos unidades estatales, la federación y los estados miembros.

PRIMERA PARTE
APROXIMACIÓN
HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL
DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS
ESTADALES DE VENEZUELA

APROXIMACIÓN HISTÓRICA-CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS ESTADALES DE VENEZUELA



Independencia y Proceso Constituyente De 1811

Previo a la declaración de independencia, las Provincias de la Capitanía General de Venezuela contaban con Ayuntamientos y Gobernadores o Capitanes Generales que servían como base del gobierno local. Sin embargo, este poder era exclusivamente nominal. Las Provincias no eran entidades autónomas e independientes. Esta etapa fundacional de nuestro Derecho Constitucional, señala Casal Hernández, es de enorme trascendencia porque en ella se suscitan muchos de los temas que distinguen nuestra tradición político-institucional¹. Si bien no ahondaremos en los detalles propiamente históricos, es necesario señalar algunas cuestiones no específicas del derecho positivo, pero que guiaron el proceso constituyente.

El 19 de abril de 1810 se conforma la “Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII” y comienza a gestarse el proceso independentista que originó la constitución de Juntas en Cumaná (27 de abril), Barcelona (27 de abril), Margarita (1 de mayo), una Junta Superior de Gobierno y Conservación en Barinas (5 de mayo), y la Junta Superior de Guayana (11 de mayo)². Una vez conformadas las Juntas, comienza a hablarse de la “Confederación de Venezuela” y en el mes de junio la Junta de Caracas, contando con la representación de algunas Provincias³ y comenzó a funcionar como Junta Suprema de las Provincias de Venezuela.

La creciente expansión de los movimientos independentistas y la necesidad de consolidar un “Poder Central bien constituido”, como ha subrayado Brewer-Carías⁴, demandó la representación oficial de todas las Provincias. Es por ello que la Junta de Caracas solicita a Juan Germán Roscio que desarrolle un reglamento electoral para la elección de los representantes provinciales ante la Junta Suprema.

1 Jesús María Casal Hernández, *Apuntes para una historia del Derecho Constitucional de Venezuela*. (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019), 117.

2 Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino. Geografía Política, Pactismo y Diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 211.

3 En ese momento sólo contaban con la representación de Cumaná, Barcelona y Margarita.

4 Allan Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, *Historia Constitucional de Venezuela*, 2ª ed. (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013), 259.

El 11 de junio de 1810 se publica en la *Gazeta de Caracas* el Reglamento para la elección y reunión de los Diputados que han de componer el Cuerpo Conservador de los Derechos del Sr. D. Fernando VII en las provincias de Venezuela. Esta normativa redactada por Roscio tuvo como principal característica la participación organizada de los ciudadanos dentro del acto electoral, lo cual resaltaba una marcada diferencia respecto a otras prácticas tradicionales como fueron el Cabildo abierto o las elecciones puertas adentro del Ayuntamiento.

Las elecciones se realizaron entre los meses de octubre y noviembre de 1810. En estas, sólo participaron siete de las nueve Provincias que conformaban la antigua Capitanía General, correspondiendo de los 44 diputados: 24 a la Provincia de Caracas, 9 a la Provincia de Barinas, 4 a la Provincia de Cumaná, 3 a la Provincia de Barcelona, 2 a la de Mérida, 1 a la de Trujillo, y otro a la de Margarita⁵.

El Congreso se instala el 02 marzo de 1811 y acoge medidas trascendentales en la dirección del constitucionalismo⁶. Con su instalación sustituye a la Junta Suprema y a través de instrumentos normativos adoptó el principio de la separación de poderes para organizar el nuevo gobierno que había sido ya designado a tres personas que ejercerían el Poder Ejecutivo turnándose de forma semanal, y constituye una Alta Corte de Justicia⁷.

En ese mismo orden, afirma Casal-Hernández, el Congreso tomó otras medidas fundamentales para la instauración del gobierno constitucional. Entre ellas, la designación de una sección legislativa de la Provincia de Caracas integrada por los Diputados electos al Congreso para declarar los derechos del hombre y del ciudadano, de la cual derivó la “Declaración de los Derechos del Pueblo” del 1 de julio de 1811. Igualmente, esta Comisión tenía el propósito de redactar la Constitución de la Provincia de Caracas para que sirviera de modelo a las demás Provincias⁸. Sin embargo, como analizaremos a continuación, la Comisión tardó en presentar un proyecto de Constitución, y otras Provincias aceleraron la formación de sus respectivas constituciones⁹. A pesar de que estas tuvieron una vigencia muy corta merecen una especial mención, se trataron como instrumentos normativos que desarrollaron instituciones regionales y locales que servirían como precedente histórico de las primeras normas de tendencia federalista¹⁰.

5 Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 228.

6 Casal Hernández, *Apuntes para una historia del Derecho Constitucional de Venezuela*, 121.

7 Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional*, 263.

8 *Ibidem*.

9 Entre 1811 y 1812 se sancionaron las constituciones de las Provincias de Mérida, Trujillo, Barcelona y Caracas. Se desconoce el texto de las leyes constitucionales de las Provincias de Cumaná, Margarita y Barinas.

10 Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 276.

Constituciones Provinciales

o *Constitución de Mérida*

La primera Provincia de la cual se tiene certeza que atendió el llamado del Congreso fue la Provincia de Mérida. El 31 de agosto de 1811 sancionaron la norma fundamental que regiría hasta que el Congreso dictara la Constitución Federal. Redactada por el presbítero Mariano de Talavera y Garcés, reflejaba marcadamente rasgos federalistas¹¹. La Constitución de Mérida estableció el sufragio universal, que para la época significaba la no exigencia a ningún elector de poseer propiedades o rentas. El Poder Legislativo se deposita en el “Colegio Electoral”, y para su elección se define el sistema electoral de segundo grado: las elecciones primarias nombraban a los apoderados o electores parroquiales y, a su vez, los apoderados nombraban a los representantes de los partidos capitulares que formarían el Colegio Electoral. Para ser electo representante se requería: ser mayor de veinticinco años, habitante de la Provincia, ser una persona de conocida probidad, instrucción y estimación pública, no estar inmerso en alguna causa criminal ni haber sido difamado o demandado, y haber manifestado su opinión favorable a la libertad de los americanos. El Colegio Electoral se renueva todos los años. Celebra sus sesiones por un período de sesenta días en la capital de la Provincia y el tratamiento para sus miembros era el de Señoría en las sesiones oficiales. Sus atribuciones eran: (i) dictar la Constitución; (ii) modificar la Constitución o ampliarla siempre que no fuera en los artículos fundamentales; (iii) nombrar a los miembros del Poder Ejecutivo Provincial y los consejeros de éste; (iv) nombrar a los miembros del Poder Judicial y sus consejeros; y (v) anualmente nombrar al jefe principal de las armas.

o *Constitución de Trujillo*

El 02 de septiembre de 1811 fue sancionada la Constitución de Trujillo. Fue redactada por Fray José Ignacio Álvarez, quien había sido secretario de la Junta Patriótica de Trujillo. El “Poder Provincial” o “Colegio Electoral” fue el nombre adoptado para el órgano legislativo. Estaría compuesto por una Cámara de diecisiete diputados electos anualmente por los partidos capitulares de Trujillo, Carache, Escuque y Boconó¹². Sus atribuciones eran: (i) dictar y reformar la Constitución Provincial siempre que no fueran artículos no fundamentales; y (ii) elegir los miembros del Poder Ejecutivo y el jefe principal de las armas. A diferencia de la

11 Irene Loreto González, *Algunos aspectos de la Historia Constitucional venezolana: independencia, pensamiento de Roscio en los primeros textos constitucionales y federalismo*. (Caracas: Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 2010), 99.

12 Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 278.

Constitución de Mérida, la Constitución de Trujillo estableció, de forma confusa y contraria al principio de separación de poderes, que el Poder Judicial sería confiado a un Tribunal de Apelaciones que estaba conformado por el mismo Poder Ejecutivo denominado “Cuerpo Superior de Gobierno”.

o *Constitución de Barcelona*

Posterior a la entrada en vigencia de la Constitución Federal quedó sancionado el “Código Constitucional del Pueblo Soberano de Barcelona Colombiana”¹³. Fue redactado por Francisco Espejo, quién habría sido designado por el Congreso como Gobernador de la Provincia de Barcelona en noviembre de 1811. Esa carta fundamental se diferenció de las anteriores por su radical tendencia federalista, quedando claramente evidenciado el poder otorgado por la Constitución Federal a la administración de la Provincia. En ella se desarrolla de forma amplia la organización política interna hasta la formulación de reglamentos para cada uno de los poderes¹⁴. El título séptimo desarrolla el Poder Legislativo provincial, el cual se depositó en una Corte General compuesta por dos cámaras: una Cámara de Representantes y una Cámara de Senadores.

El número de Representantes se determina de acuerdo a la población, a razón de uno por cada tres mil almas, que para ese momento eran diecisiete y nunca podría llegar a ser menor a este número. Asimismo, estableció que cada cinco años se debía realizar un censo poblacional para el aumento progresivo de la cantidad de Representantes¹⁵. Los requisitos de elegibilidad para formar parte de esta Cámara eran: (i) ser mayor de veintidós años; (ii) haber sido ciudadano de la Provincia por un período de tres años y ser ciudadano para el momento de la elección; y (iii) poseer alguna propiedad en la Provincia. Los representantes, además, eran elegidos por un período de dos años y el cargo se renovaba anualmente¹⁶.

La Cámara de Senadores se compone por los miembros electos por los cuatro Colegios Electorales igual que la de Representantes, se escogen por un período de

13 Promulgado el 12 de enero de 1812.

14 En numeral 38 del Título I del Código Constitucional del Pueblo Soberano de Barcelona Colombiana estableció que la conservación de los derechos naturales y civiles, la libertad y la tranquilidad general depende fundamentalmente del principio de separación de poderes y que cada Poder debe someterse a los límites planteados en la Constitución, para así lograr el “gobierno de las leyes y no de los hombres”.

15 Para el aumento del número de Representantes no se tomará la razón de uno por cada tres mil almas, será en razón de uno por cada cuatro mil almas, hasta que la población haya ascendido a sesenta mil y exista un máximo de cuarenta Representantes.

16 Para el primer período posterior a la promulgación del Código Constitucional la renovación de ambas cámaras se haría de acuerdo a la suerte, es decir, aquellos Representantes y Senadores que en el sorteo no fuesen beneficiados, su mandato culminaría al momento de realizar la siguiente elección (en el caso de la Cámara de Representantes un año y en la de Senadores dos años).

cuatro años y se renueva por mitades cada dos años, no pudiendo ser reelectos hasta que no hayan pasado cuatro años posterior a la fecha de culminación del mandato. Para ser Senador se requiere ser mayor de veinticinco años, ser ciudadano de la Provincia por un período mayor a cinco años, y poseer alguna propiedad de cualquier clase y en cualquier lugar de la Federación. El número de Senadores sería siempre la tercera parte del número de miembros de la Cámara de Representantes (para ese momento, cinco Senadores) pudiendo aumentarse progresivamente cada cinco años de acuerdo con las resultas del censo provincial. El presidente de la Cámara de Senadores será el Vicepresidente de la Provincia y sólo ejercerá el voto para definir alguna votación que resulte igual entre los Senadores¹⁷.

El marcado federalismo de la Constitución de Barcelona significó un avance en el desarrollo del Estado Federal en Venezuela. Ambas cámaras tenían la facultad de legislar sobre cualquier tema referente a la Provincia -siempre que se discutieran recíprocamente los proyectos en ambas Cámaras- salvo por aquella legislación que versara sobre materia de impuestos que era exclusiva a la Cámara de Representantes. En conjunto, cuando se constituía la “Corte General”, podían dictar códigos civil, criminal y judicial, además de las leyes y decretos de interés general que no trataran temas exclusivos al Congreso. Sin embargo, una vez fueran discutidas por las Cámaras, debían ser aprobadas por el Presidente de la Provincia, y posteriormente aprobadas por el Congreso de la Federación.

o *Constitución de Caracas*

Como mencionamos anteriormente, el proceso constituyente en la Provincia de Caracas se vio retrasado porque los representantes de la Provincia se ocupaban al mismo tiempo de la legislación Federal y Provincial¹⁸ y no fue sino hasta el 31 de enero de 1812 que se promulgó la Constitución de la Provincia de Caracas.

Al igual que la Constitución de la Provincia de Barcelona, la impronta federalista de la Constitución Federal marcó la organización y diseño constitucional de la Provincia de Caracas. Se dividió la Provincia en Departamentos, los Departamentos en Distritos, y estos últimos en Parroquias. Se acuerda que el sistema electoral de la Provincia imitaría el Federal, y el Poder Legislativo estaría compuesto por dos Cámaras, una de Senadores y otra de Representantes.

17 En caso de falta o ausencia del Presidente, el Vicepresidente de la Provincia asumirá como Presidente del Senado y en caso de falta o ausencia de este, asumirá un Senador electo por el cuerpo colegiado.

18 Loreto Irene, *Algunos aspectos de la Historia Constitucional venezolana: independencia, pensamiento de Roscio en los primeros textos constitucionales y federalismo*, 102.

En la Constitución de Caracas el Senado se renueva cada seis años en su totalidad, y cada dos años se renuevan las dos terceras partes, mientras que los Representantes elegidos para cuatro años, se renuevan por mitad bianualmente. El proceso de formación de leyes es similar al del Congreso Federal y sus atribuciones son todas aquellas que no contravengan a la Constitución Federal.

Aunque las constituciones provinciales tuvieron una corta vigencia, puesto que una vez promulgada la Constitución Federal el país se vería envuelto nuevamente en la dinámica de la guerra, representan –con sus limitaciones- el origen histórico-positivo del derecho constitucional venezolano, especialmente, en materia de organización y estructura interna de la Provincia, lo cual resulta un punto de partida y marco referencial para analizar las mutaciones constitucionales sobre los órganos legislativos estatales en Venezuela.

Las Legislaturas Provinciales (1811)

La Constitución Federal fue sancionada por el Congreso el 21 de diciembre de 1811, integrado por los representantes de las Provincias de Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas¹⁹. Esta constitución, afirma Brewer-Carías, es la primera de ámbito nacional de Hispanoamérica e Iberoamérica²⁰, y ha condicionado la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días²¹.

Los debates sobre la forma de Estado durante el proceso constituyente de 1811 estuvieron inspirados en las revoluciones liberales. Las diferencias notables se centraron en aquellos que veían con admiración el nacimiento del Estado federal estadounidense y en aquellos que defendían la tesis de que la mejor forma de mantener unida la República y no ceder nuevamente ante el dominio español, era el Estado unitario y central. Los diputados electos decidieron -en su mayoría sin atender al mandato imperativo de sus electores- que su poder era soberano en cuanto a la escogencia de la forma de Estado que regiría en la República²².

Resulta importante señalar que el federalismo planteado en la Constitución de 1811 fue construido sobre un ideal y no atendiendo a una realidad política, a diferencia del norteamericano. Antes de declararse la independencia de los Estados Unidos las colonias tenían gobiernos propios en los que se delegaba el poder político. Con lo

19 Para este momento las Provincias de Maracaibo, Guayana y Coro seguían bajo el dominio español.

20 Allan Brewer-Carías, *Constituciones Iberoamericanas. Venezuela* (México: UNAM, 2014), 4-5.

21 Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional*, 269.

22 Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, 253.

cual, los Estados contaban con autonomía cuando se confederaron. En Venezuela, por su parte, los gobiernos provinciales contaban con muy poca autonomía política y administrativa durante la colonia, y aun lograda la independencia, la autonomía provincial quedó sujeta -como analizaremos más adelante- al poder central, tanto por el Ejecutivo como el Legislativo.

En el preliminar de la Constitución se establecieron las bases del pacto federativo, en las que se otorgaron a cada una de las Provincias el derecho exclusivo de reglar su administración y gobierno. La separación vertical de los poderes estaba asegurada en virtud del carácter federal del Estado²³, con lo cual todo lo relativo a la organización de los poderes estadales quedó atribuido a las constituciones provinciales. En el articulado final se menciona someramente al órgano legislativo estadal en tres sentidos: (i) la facultad de las Legislaturas Provinciales de reformar la Constitución Federal (Art. 135); (ii) la designación de los Senadores ante el Congreso Nacional (Art. 48); y (iii) la facultad del Congreso Nacional de examinar todas las leyes que formasen las Legislaturas provinciales con el fin de emitir su opinión sobre si se oponían o no a las normas de la Confederación (Art.71, núm. 18).

Estado Unitario: Angostura y La Gran Colombia (1819-1821)

Las constituciones desarrolladas en el período de guerra (1812-1819) demandaban, por razones políticas evidentes, el centralismo. Casal Montbrun desarrolla lo que podríamos llamar la “teoría del desorden y el caos del federalismo en el contexto de la guerra”²⁴. Afirma que para los nacientes estados americanos eran más convenientes las ideas que ya Simón Bolívar había expuesto, y nuestros constituyentes evitaron la adopción del estado Federal. Sin embargo, a pesar de que en las actas de las sesiones no existe registro alguno sobre la discusión de la forma de Estado, algunos de los participantes del congresillo de Cariaco (más tarde integrantes del Congreso de Angostura) se manifestaron a favor de la forma federal. La Constitución de Angostura en su Título 9, relativo a las normas de organización interior, solo establece reglas en relación a Gobernadores, Prefectos y Municipalidades, suprimiendo la existencia de órganos legislativos estadales.

La Constitución de la República de Colombia (1821) mantuvo el diseño de Estado centralista unitario. Al referirse a la organización del interior de la República,

23 Casal Hernández, *Apuntes para una historia del Derecho Constitucional de Venezuela*, 123.

24 Señala Casal Montbrun que el Federalismo ya había sido acusado por algunos de los constituyentes de 1811 por los hechos ocurridos desde las provincias como estimulante de la anarquía. No permitir una organización central de los ejércitos y toma de decisiones en favor de la guerra de independencia. En: Jesús María Casal Montbrun, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*. (Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1972), 34.

mantiene el mismo esquema planteado en 1819. Sin embargo, faculta al Congreso para dictar leyes sobre la misma materia. Dicha carta creó las “Asambleas Electorales o de Provincia”, las cuales solo contaban con carácter electoral, alejadas de ser un órgano parlamentario estatal.

Por mandato constitucional, el Congreso dictó dos leyes sobre la organización interna de la República, la “Ley sobre organización y Régimen Político de los Departamentos, Provincias y Cantones en que se divide la República”²⁵ y la “Ley sobre Organización y Régimen Político y Económico de los Departamentos y Provincias”²⁶. La primera no hacía referencia alguna acerca de órganos legislativos estatales; la segunda, promulgada tras un largo debate en el cual el Poder Ejecutivo participó y objetó algunas de las disposiciones que ahí se contenían, creaba una “Junta de Provincia” que funcionaría a ciertos rasgos como un órgano legislativo estatal.

El funcionamiento de las Juntas de Provincia fue accidental. Sentó un precedente que luego motivó a algunos de sus integrantes a presentar un proyecto de reforma a la Constitución de Cúcuta en la Convención de Ocaña (1828) que permitiera conciliar sus ideas federalistas contra aquellos que apoyaban las ideas centralistas. Estas reformas expresaban la necesidad de una activa participación de los pueblos de los Departamentos o Provincias en la vida política del país, a través de los órganos deliberantes estatales²⁷. Esos proyectos de reforma, afirma Casal Montbrun, sirvieron como guía a las Constituciones que posteriormente consagraron una forma intermedia que permitiera la independencia en la organización interna de las provincias.

Diputaciones Provinciales (1830)

La contienda entre unitarios y federalistas, previo a la disolución de la “Gran Colombia”²⁸, no fue irrelevante en los debates del Congreso de Valencia²⁹. Ya la opinión de las asambleas convocadas por José Antonio Páez expresaba la creación de un federalismo que permitiera el desarrollo interno de las provincias, invocando también los proyectos federalistas que se habían presentado en la Convención de Ocaña.

25 Promulgada el 02 de octubre de 1821.

26 Promulgada el 11 de marzo de 1825.

27 Casal Montbrun, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, 41.

28 Nombre que se utiliza actualmente para diferenciar de la República de Colombia actual.

29 El Congreso de Valencia inició sus sesiones el 06 de mayo de 1830.

Aunque parezca de perogrullo mencionar la cuestión federal, resulta importante, porque a lo largo de nuestra historia constitucional los órganos legislativos estadales fueron suprimidos únicamente cuando adoptamos la forma de Estado unitario. Sin embargo, en esta materia existen diferentes visiones acerca de la forma de estado adoptada, debido a que la opinión generalizada sería que el Estado venezolano es “centro-federal” por otorgar a las provincias mayor poder político, aunque en la práctica las presiones militares del poder central impedían las funciones políticas consagradas en el texto constitucional³⁰.

La Constitución del Estado de Venezuela³¹ no marcó nominalmente el federalismo que se había propuesto en los debates. Por el contrario, estableció que “la nación venezolana es la reunión de todos los venezolanos bajo un mismo pacto de asociación política para su común utilidad”. Respecto al ordenamiento político territorial, estableció que el territorio venezolano sería aquel que antes de la transformación política de 1810 perteneciera a la Capitanía General de Venezuela y que para su mejor administración se dividiría en Provincias, Cantones y Parroquias.

El Título XXIII de la Constitución de 1830 relativo al régimen interno de las Provincias regula con extensión, por primera vez, el funcionamiento de las diputaciones provinciales. Establece la composición del órgano legislativo³², el período legislativo (comenzando el 1° de noviembre de cada año, por diez días, prorrogables hasta por diez días más), las prerrogativas de sus miembros y una lista de atribuciones que en su mayoría no resultan como transformadoras de las que ya ostentaban las Legislaturas Provinciales (1811), salvo por la particularidad de las facultades de carácter electivo y político como la presentación al Ejecutivo Nacional de las ternas para que este escoja entre los candidatos presentados al Gobernador del Estado, o la de presentar al Gobernador las ternas para la escogencia de los Jefes de los cantones. Al mismo tiempo, otorga la facultad de solicitar la remoción de estos funcionarios, la promoción del desarrollo estadal, el buen cuidado de la administración de la Provincia y la creación de Bancos Provinciales.

Estas atribuciones políticas como demostración de la función contralora del órgano legislativo estadal establecen una mejoría en el desarrollo del sistema federal. No obstante, la actividad de las Legislaturas Provinciales fue menguada por el intervencionismo centralista, como respuesta a las modificaciones político-territoriales en las que habían avanzado.

30 Casal Montbrun, *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, 43-47.

31 Promulgada en Valencia octubre 7 de 1830, Año 1 de la ley y 20 de la Independencia.

32 El artículo 156 de la Constitución establece que será un diputado por cantón, y en aquellas Provincias con menos de siete cantones, se escogerán al menos, siete diputados.

Supresión De Las Legislaturas Provinciales y El Poder Municipal (1857-1858)

Con el advenimiento de José Tadeo Monagas a la Presidencia, y con el fin de acelerar la renovación total de las cámaras y el poder en las regiones, el Congreso de mayoría oficialista expide el 28 de abril de 1856 la Ley que establece la división territorial de la República, que en sus artículos 34 y 35³³ ordena la renovación de Gobernadores y el nombramiento de Gobernadores interinos, así como también el cese en sus funciones de Senadores, Representantes y Diputados Provinciales. Los colegios electorales vigentes debían proceder al nombramiento en su totalidad de los miembros de las Cámaras y Diputaciones. En el nuevo Congreso y en las Legislaturas Provinciales (1857) no estuvieron presentes, salvo en algunas excepciones, contrarios a José Tadeo Monagas. Esto fue producto del aumento de la fuerza armada decretado al día siguiente de la promulgación de la ley, pasando de 3.000 a 10.000 hombres³⁴.

El artículo 6° de la Constitución de 1857 establece que “El Poder público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal”. Se suprimen las legislaturas provinciales y se otorgan algunas facultades de estas al régimen municipal. La supresión queda continuada al notar que el Título XVII, dedicado al régimen político de las provincias, sólo hace referencia al nombramiento y requisitos de elección de los Gobernadores de Provincia, y de algunos otros funcionarios provinciales.

La desaparición del órgano legislativo estatal, al igual que la Constitución de 1857, duró tan solo un año. La Constitución de 1858 estableció la división del Poder Público en nacional y municipal. Aunque se estableció el nominativo “municipal” en el desarrollo de la norma fundamental, se estableció que el Poder Municipal se ejerce por una Legislatura y un Gobernador en la provincia, y por un Concejo y Jefe Municipal en los cantones.

El Título XVIII de la Constitución desarrolla la figura del órgano deliberante estatal. Establece que la Legislatura Provincial estará compuesta por tres diputados

33 Artículo 34.- Alterado por la presente Ley el territorio de todas las provincias, el Poder Ejecutivo procederá a nombrar nuevos Gobernadores interinos para todas ellas; y los nuevos Gobernadores que éste nombrará, en calidad de interinos, procederán a nombrar libremente los demás empleados cuya elección les corresponde directamente y a propuesta de otras corporaciones.

Artículo 35.- Por la razón expresada en el artículo anterior, cesan también en sus destinos todos los Senadores, Representantes y Diputados provinciales. Dos colegios electorales del presente año nombrarán en su totalidad los miembros de las Cámaras y Diputaciones, siendo el número de Representantes de cada provincia el que dé el cómputo de la población a que se refiere el artículo 33 de esta Ley.

34 Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, 78.

por cantón, y aquella Provincia que tuviese menos de cuatro cantones escogerá al menos doce diputados que serán nombrados de forma directa por los ciudadanos del cantón para un período de dos años. De igual forma, se escogerán los suplentes en la misma proporción que los diputados principales.

Las Legislaturas se reunirán todos los años el 01 de octubre en la Capital de la Provincia, y cada reunión ordinaria durará cuarenta días. No podrán instalarse ni continuar sus sesiones sin la asistencia de las dos terceras partes de sus integrantes³⁵. Las funciones de las Legislaturas Provinciales son: elegir los Ministros de la Corte Suprema y Ministros de la Corte Superior de su respectivo distrito, elegir los senadores principales y suplentes de la provincia, organizar los cantones y parroquias en su gobierno y administración, disponer lo conveniente sobre el nombramiento de los oficiales de la milicia nacional, favorecer y promover la inmigración de extranjeros, crear y suprimir cantones y parroquias, establecer impuestos en la provincia, dictar leyes en todos los ramos de la policía, promover todo lo relativo a mejoras interiores en cuanto a vialidad, educación y salud, y legislar sobre todas las materias que no estén reservadas al Poder Nacional.

Las Legislaturas Provinciales reaparecieron en 1858 más poderosas y robustas en su integración, ya que además de las funciones administrativas y políticas que habitualmente tenían, ejercen un papel activo en la vida local. Si se lee con detenimiento el texto constitucional se puede entrever que el objetivo fundamental del mismo era convertir al órgano deliberante en un órgano de representación del poder local³⁶. Por ello no solamente se aumenta el número de diputados, sino que se fija en las condiciones de elegibilidad, la nacionalidad o la condición de ser vecino del cantón. Por el contrario, se establece en los artículos 124° y 126° que sólo se requerirá ser ciudadanos en el ejercicio de sus derechos³⁷, pudiendo ser elegidos aquellos que no sean vecinos del cantón.

Asambleas Legislativas De Los Estados (1864)

Concluida la Guerra Federal, el 22 de abril de 1864 se promulgó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Al establecer la forma federativa de gobierno se

35 Artículo 127: Las Legislaturas no podrán instalarse ni continuar sus sesiones con menos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros: se reunirán todos los años el día 1° de octubre en la capital de la provincia; y cada reunión ordinaria durará cuarenta días.

36 Casal Montbrun, *La Constitución*, 55-56.

37 La condición de ciudadano, se encuentra descrita en los artículos 11 y 12 de la Constitución: son ciudadanos, y por lo tanto tienen derecho de elegir para el ejercicio de los poderes públicos: todos los mayores de veinte años, 2. Los que sin tener esta edad sean o hayan sido casados, todos aquellos que no estén enajenados mentalmente, condenados a pena corporal en virtud de sentencia ejecutoriada, mientras se cumple dicha pena, y aquellos que no estén sujetos a interdicción judicial.

otorgó a los Estados el derecho a establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior, limitando únicamente el poder estatal a “organizarse conforme a los principios de Gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable³⁸. El texto constitucional también dispone en el artículo 121° que las leyes y disposiciones de los Estados quedarán vigentes en tanto que las nuevas legislaturas las adecuarán y armonizarán a los preceptos de la Constitución Federal, lo cual debía efectuarse en un período de cuatro meses. Igualmente, otorga la facultad a los Estados en los procesos de reforma del texto constitucional, señalando que cuando la mayoría de los mismos haga la propuesta, se atenderá sólo a los cambios presentados.

Una de las características importantes a señalar es que desde que se instauró el federalismo en nuestro país el Estado central siempre ha intervenido en los estados, ya sea por vía jurisprudencial, o en la revisión exhaustiva de sus competencias frente al Poder Nacional. Con lo cual, nuestras Legislaturas y constituciones estatales siempre se han estructurado de forma uniforme, incluso, en más de una ocasión las constituciones estatales se reformaron para cambiar el nombre del órgano deliberante estatal porque había sido modificado por el Congreso³⁹.

Reformas Político-Territoriales y Disminución de Competencias Estadales (1874-1953)

Las constituciones siguientes a la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 mantuvieron el “mito” del Estado Federal. Como se advirtió anteriormente, la intervención del poder nacional en la vida interna de los estados ha sido la lucha histórica del federalismo venezolano. Hablar durante este período constitucional del federalismo y de sus órganos sería contribuir a falsear el sentido histórico de las instituciones⁴⁰. Sin embargo, nombraremos algunas de las reformas constitucionales que aseguraron la intervención del Poder Federal en los estados.

La Constitución de 1874, siguiendo al sistema constitucional anterior, estableció que el mandato de los legisladores sería de dos años sin poder ser reelegidos para el periodo inmediato ni sustituidos o suplidos unos y otros con parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidades civiles⁴¹. Igualmente, la Constitución de 1881 agrupó en nueve grandes entidades políticas a los Estados como: Estado de Oriente, compuesto de Barcelona, Cumaná y

38 Artículo 13 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, publicada el 22 de abril 1864.

39 Casal Montbrun, *La Constitución*, 57

40 Casal Montbrun, *La Constitución*, 59

41 Artículo 13, ordinal 1 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, promulgada el 27 de mayo de 1874.

Maturín; Estado Guzmán Blanco, compuesto de Bolívar, Guzmán Blanco, Guárico y Nueva Esparta; Estado de Carabobo, compuesto de Carabobo y Nirgua; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento Nirgua; Estado de Los Andes, compuesto de Guzmán, Trujillo y Táchira; Estado Bolívar, compuesto de Guayana y Apure; Estado Zulia, por sí solo; y Estado Falcón, también por sí solo⁴². Esta reforma político territorial de Venezuela duró hasta la promulgación de la Constitución de 1901, cuando el territorio de la República se dividió en veinte estados.

El 01 de julio de 1925 entró en vigencia la Constitución más importante del período gomecista⁴³. El texto constitucional introduce algunas reformas que contribuyen a la centralización del poder, muy característico de las tendencias gobernantes para la época. Aunque la norma no suprimió la facultad de las Asambleas de organizar internamente los estados, el ordinal 2 del artículo 17 establece que se puede delegar a través de las constituciones estadales en el Presidente de la República la elección de sus poderes públicos, normando una práctica política que ya era habitual: la designación del Gobernador por el Presidente de la República⁴⁴.

Como se señaló anteriormente, ya fuese expresamente de forma constitucional o a través de la jurisprudencia, el poder central siempre intervino en el desarrollo de la administración y legislación de los estados. Advierte Casal Montbrun: “Como guardián del orden preestablecido, refugio de un pasado aun resistido a morir, la Corte Federal y de Casación resolverá más de una controversia a favor del Poder Central y reducirá las funciones de las Asambleas Legislativas, convirtiéndolas en un club de discusión con apenas poder de control sobre el gobierno y sus agentes”⁴⁵.

Aunque la Constitución de 1947 mantuvo la disposición sobre el nombramiento de los Gobernadores, desarrolló en su Capítulo II la organización de los Estados, especialmente en su sección primera, al órgano legislativo estatal, atribuyendo el ejercicio del Poder Legislativo y el control de la administración estatal, la cual deberá reunirse de forma extraordinaria el primero de junio en la capital del Estado. Así mismo, la norma reconoce por primera vez de forma constitucional que los representantes de la Asamblea Legislativa serán elegidos a través de votación directa, universal y secreta, de acuerdo con la Ley⁴⁶.

42 Artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, promulgada el 27 de abril de 1881.

43 Se ha denominado gomecismo al período histórico entre 1908-1935.

44 Casal Montbrun, *La Constitución*, 58.

45 Casal Montbrun, *La Constitución*, 60.

46 Artículo 139: Las Cámaras Legislativas, por voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrán atribuir a los Estados o a las Municipalidades, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa. Igualmente podrán las Cámaras legislar sobre la organización y funcionamiento del servicio de policía en

Las competencias de las Asambleas Legislativas quedaron establecidas expresamente en el texto constitucional de 1947 en su artículo 131°: (i) dictar la Constitución y las Leyes orgánicas del Estado, y legislar sobre las materias correspondientes a la competencia del mismo; (ii) aprobar o improbar la gestión del Gobernador del Estado. La improbación acarreará la remoción del Gobernador cuando así lo decidieran las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea; (iii) aprobar o modificar el Proyecto de Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos que le presente el Gobernador del Estado, sin menoscabo de lo dispuesto en el Artículo 238 de esta Constitución⁴⁷; y, (iv) las demás que les atribuyan esta Constitución, la del Estado y las leyes.

Asambleas Legislativas de los Estados y Comisión para la Reforma del Estado (1961-1998)

Posterior a la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, uno de los aspectos más significativos de la transición era la “tregua política” que se estableció entre los partidos⁴⁸. Las principales incógnitas que debían despejarse en materia constitucional, afirma Casal Hernández, eran si se convocaría una asamblea nacional constituyente, o si seguiría vigente la Constitución de la dictadura (1953), o si por el contrario se reestablecía la vigencia de la Constitución democrática de 1947⁴⁹.

El 19 de enero de 1959 se instaló el nuevo Congreso. Los respectivos Presidentes de las Cámaras durante sus discursos afirmaron que era prioritaria la elaboración de “la Carta Fundamental que ha de organizar el Estado Democrático”. Si bien no se haría a través de un proceso constituyente, se nombraría una Comisión para la Reforma Constitucional en cada Cámara, y acordaron que sesionarían conjuntamente designadas bajo el nombre de “Comisión Bicameral de Reforma Constitucional”. El mecanismo para la aprobación final de la Reforma Constitucional

todo el territorio de la República, mediante el procedimiento y por la mayoría señalados en esta Constitución para la sanción de las leyes.

47 Artículo 238: En el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos de la Nación se incluirá, anualmente, una partida equivalente al veinticinco por ciento (25%), por lo menos, del total de los ingresos por rentas, tomando como base para cada año económico el total de dichos ingresos en el año civil inmediato anterior; dicha partida se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: el treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%), restante, en proporción a la población de cada una de las citadas Entidades. De la parte que corresponda a cada Estado en el Situado Constitucional, se destinará el veinte por ciento (20%) por lo menos, para distribuirlo entre los Distritos Municipalidades en la misma forma establecida en este Artículo para la distribución del Situado entre las Entidades Federales.

48 Jesús María Casal Hernández, “La Transición Constitucional 1958-1961”, *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 72 (2017-2018): 416.

49 *Ibidem*.

se haría una vez ambas Cámaras aprobaran el texto, y luego de ser consultado a las Asambleas Legislativas⁵⁰.

Desde la instalación de las Comisiones de Reforma Constitucional se discutió sobre la conveniencia de mantener o no la institución del órgano deliberante estatal. Afirma Casal Montbrun que algunos pensaron convertirlo en un órgano representativo del Poder Local, y otros, conservaron la postura de mantenerlos, puesto que las fallas en el funcionamiento no justificaban su eliminación⁵¹.

El 23 de enero de 1961 entró en vigencia la Constitución de la República de Venezuela, conmemorando el tercer aniversario del retorno a la Democracia. La carta fundamental mantuvo nominalmente la forma de estado federal, al igual que la autonomía e igualdad entre los Estados como entidades políticas, y la facultad de los mismos de modificarse o fusionarse entre sí mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y posteriormente respaldados por el Senado⁵².

Respecto a las condiciones de elegibilidad de los diputados de las Asambleas Legislativas, el artículo 19° establece que serán las mismas que las exigidas para ser Diputado: (i) ser venezolano por nacimiento, y (ii) ser mayor de veintiún años⁵³. Resulta importante señalar que la Constitución de 1961 eliminó la disposición expresa de incompatibilidad de los legisladores estadales que, advierte Casal Montbrun⁵⁴, en la práctica hubiese sido útil conservarla, puesto que para la fecha algunos empleados del gobierno y congresistas prevalecían como integrantes de las Asambleas Legislativas.

En cuanto a las competencias del órgano legislativo estatal, la Constitución estableció en el artículo 20° que este debía: (i) legislar sobre las materias de la competencia estatal; (ii) aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque; (iii) sancionar la Ley de Presupuesto del Estado. El total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto no podía exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período hecha por el Gobernador en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa; y (iv) las demás que le atribuyen las leyes.

50 Casal Hernández, "La Transición Constitucional 1958-1961", 428-432.

51 Casal Montbrun, *La Constitución*, 64.

52 Artículo 10: Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. Las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.

53 Artículo 152: Para ser Diputado se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de veintiún años.

54 Casal Montbrun, *La Constitución*, 65.

De igual forma, como en la mayoría de las constituciones previas, se establece la facultad que tienen las Asambleas Legislativas de presentar enmiendas y reformas constitucionales. En el caso de las enmiendas, podrían ser presentadas por una cuarta parte de las Asambleas Legislativas mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones y aprobados por mayoría absoluta, que luego de ser aprobado por el Congreso, debía ser remitido a todas las Asambleas Legislativas para su aprobación o rechazo, igualmente siendo admitidos mediante acuerdos aprobados por mayoría absoluta. Y en el caso de las reformas generales podrían ser presentados por la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea.

Resulta importante señalar que la carta fundamental mantuvo el nombramiento de Gobernadores por parte del Presidente de la República, haciendo la acotación que esto sería así, hasta tanto no se dictara la ley para la elección y remoción de Gobernadores⁵⁵.

El 17 de diciembre de 1984 se crea mediante Decreto Presidencial (403) la Comisión para la Reforma del Estado. La misma buscaba abrir caminos de innovación política a través del debate público entre diferentes actores del accionar político y social, esto frente a la crisis de representatividad que vivía el país⁵⁶. El primer programa de acción y a corto plazo que desarrolló la COPRE fueron las Propuestas de Reformas Políticas Inmediatas presentadas al Presidente en 1986. Estas, afirma Cuñarro, fueron de relevante importancia, no por tratarse de propuestas urgentes para esos años, sino que se convirtieron en un programa de desarrollo político que guio los años de vigencia institucional de la Comisión⁵⁷.

La crisis del sistema de partidos establecido en la Constitución de 1961, afirma Brewer-Carías, hacía necesaria la reforma del Estado. No había otra forma de atender la realidad política e institucional del país que no fuera transfiriendo poder y competencias nacionales a los Gobernadores⁵⁸. En efecto, esta necesidad es lo que conlleva al hecho político más importante en el siglo XX después de la introducción

55 Artículo 22: La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3o de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

56 Edith Mabel Cuñarro Conde, "Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)", *Opción Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, n.º 39 (2002): 105.

57 Cuñarro Conde, "Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)", 113.

58 Brewer-Carías, *Tratado de Derecho Constitucional*, 552.

del voto universal y directo del Presidente de la República, resalta el autor, como fue la elección directa de Gobernadores y Alcaldes de 1989⁵⁹.

Si bien durante la vigencia de la Constitución de 1961 y la Comisión para la Reforma del Estado no se alcanzó con éxito el desarrollo del federalismo, a la vez que no logró otorgar mayores competencias a los cuerpos legislativos estadales, podemos decir que representan una base fundamental para el estudio del Consejo Legislativo ya que esos esfuerzos se han visto mermados como veremos más adelante con el transcurrir de los años.

59 Allan Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela* (México: UNAM, 2001), 20.

SEGUNDA PARTE
**EL ÓRGANO LEGISLATIVO
ESTADAL EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL DE 1999**

EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1999



Siguiendo la tradición constitucional venezolana, la Constitución de 1999 estableció en su artículo 4° la forma de Estado federal, añadiendo además descentralizado¹, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Llama la atención que, a pesar del impreciso diseño constitucional del federalismo venezolano, sigue allí la idea. Como ha señalado Aveledo, “la aspiración federal” cuya permanencia en medio de tantas discontinuidades debe tener una significación para los venezolanos, en particular para aquellos que no residen en la capital².

La descentralización del Poder Legislativo en los sistemas federales conlleva a la creación de órganos legislativos en los Estados Miembros con la facultad de desarrollar una Constitución estatal y leyes que regulen las materias competitivas a los estados, adecuando la legislación a las realidades político-territoriales, sin perjuicio del principio de supremacía de la Constitución de la Federación.

En este sentido, dedicaremos las siguientes páginas al Consejo Legislativo como órgano parlamentario del segundo nivel de la división vertical del poder público, realizando un estudio descriptivo y sistemático de la Constitución Nacional, las constituciones estatales, la normativa nacional y estatal vigente, y la doctrina nacional y comparada.

Naturaleza Jurídica

Habiendo descrito la forma de Estado que rige nuestro sistema político y en aras de definir la naturaleza jurídica del Consejo Legislativo, conceptualizaremos a través de la doctrina la respuesta a tres preguntas fundamentales: ¿Qué tipo de órgano es el Consejo Legislativo? ¿Es el Consejo Legislativo un órgano constitucional? ¿Es el Consejo Legislativo un órgano legislativo estatal?

1 Artículo 4 CRBV

2 Ramón Guillermo Aveledo ed. *Mito, Promesa y Realidad: El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*, (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2019), 26.

La necesidad de caracterizar el órgano no es mera cuestión académica o metodológica, se trata de poder encuadrar el órgano en un concepto claro, de tal forma que no se pierda entre las distintas tipologías. Cualquier órgano concreto es normalmente encajable en uno de los dos elementos de todos y cada uno de los pares conceptuales en que estas clasificaciones se desarrollan³. Trataremos entonces de describir en qué tipología de órgano podemos insertar al Consejo Legislativo, analizando la categorización realizada por Santamaría Pastor.

Comenzaremos por las tipologías de orden estructural, esta se presenta como la más usada de las tipologías de los órganos y se clasifica en órganos unipersonales y órganos colegiados. Los órganos *unipersonales* son aquellos cuyo titular es una única persona física y los *colegiados* aquellos cuya titularidad está confiada a un conjunto de personas físicas ordenadas horizontalmente, de manera que todas ellas concurren a formar la voluntad u opinión del órgano⁴.

En segundo lugar, dentro de la tipología de orden estructural, encontramos los órganos representativos y los órganos no representativos, en función de que el nombramiento de sus titulares se efectúe o no por parte de la colectividad que constituye el sustrato social del ente⁵. En esta clasificación, Santamaría Pastor comenta las imprecisiones de las diferentes tipologías presentadas por la doctrina, tomando como ejemplo la clasificación entre órganos electivos y órganos no electivos que, aunque no suponen exactamente lo mismo, son imprecisas y de escasa relevancia jurídica, por lo que su utilidad resulta prácticamente nula⁶.

Del mismo modo comenta otra de las clasificaciones usada por muchos doctrinarios, que a su criterio resulta imprecisa entre los órganos simples y órganos complejos. Los primeros, son aquellos órganos en los cuales se ejercen las funciones a través de un único titular y los segundos dónde la estructura del órgano es de mayor complejidad.

A diferencia de las tipologías de orden estructural, las tipologías de orden funcional son múltiples: tantas cuantos matices sea posible imaginar en las diferentes formas, contenidos y modalidades de la actividad que cada órgano desarrolla⁷. La más usada de las tipologías funcionales es aquella basada en la territorialidad del órgano. En esta categoría se dividen en órganos centrales y órganos periféricos, siendo los centrales aquellos cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio nacional y los periféricos los de competencia territorial limitada.

3 Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», 58.

4 *Ibidem*.

5 Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», 60.

6 *Ibidem*.

7 Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», 61.

De igual forma, el autor presenta la segunda clasificación dentro de las tipologías de orden funcional órganos consultivos, órganos activos, y órganos de control. Los consultivos son aquellos que emiten un juicio, los activos aquellos que emiten opiniones y los periféricos aquellos que tienen, dentro de sus funciones, la fiscalización de otros órganos.

Partiendo de la clasificación presentada por Santamaría Pastor, podemos entonces establecer que el órgano legislativo estatal establecido en la Constitución de 1999 es un órgano colegiado en razón de que el Consejo Legislativo funciona como un cuerpo conformado por sus legisladores⁸. Así mismo, los legisladores estatales son electos de forma universal, directa y secreta⁹ y por ostentar la función representativa de los ciudadanos son órganos representativos.

El ámbito de competencia del Consejo Legislativo abarca todo el territorio de su entidad federal. Es por esto que aunque pudiera pensarse que se trata de un órgano periférico (por estar inserto en las instituciones del Poder Público Estatal) su competencia abarca toda su entidad federal, con lo cual se trata de un órgano central. Por último, resulta imposible encuadrar el órgano legislativo estatal en la clasificación de órganos consultivos, órganos activos, y órganos de control, puesto que por su naturaleza parlamentaria se le atribuyen funciones consultivas¹⁰, activas¹¹ y de control¹².

Habiendo respondido a nuestra primera interrogante, procederemos a analizar el carácter constitucional del órgano. Para ello esbozaremos algunas ideas generales sobre la teoría del órgano que nos permitan esclarecer la segunda interrogante sobre si el Consejo Legislativo es un órgano constitucional.

La teoría del órgano nace esencialmente con la finalidad de organizar y estructurar el Estado, determinando los sujetos de responsabilidad del mismo, considerando al Estado como persona jurídica¹³ que expresa de forma unida su

8 El artículo 3º de la LOCLE establece que los integrantes de los Consejos Legislativos se denominan legisladores y legisladoras.

9 El artículo 162 de la CRBV establece que los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos o reelegidas indefinidamente.

10 Como anteriormente mencionamos (ref. 42) la Asamblea Nacional debe consultar a los Estados, por medio de los Consejos Legislativos sobre los proyectos de ley que traten materias relativas a estos.

11 El artículo 35 de LOCLE establece que, haciendo uso de su potestad legislativa, los CL pueden dictar acuerdos parlamentarios, que no son más que resoluciones parlamentarias en las cuales el cuerpo en pleno emite su opinión frente a un tema particular.

12 Los Consejos Legislativos, al ser los órganos del Poder Legislativo en el segundo nivel de organización del Estado, al igual que la Asamblea Nacional son parte del sistema de contrapesos en este caso, del titular del Poder Ejecutivo Estatal (gobernador) y de la administración pública del Estado.

13 **Código civil venezolano** Art. 19: Son personas jurídicas y, por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos: 1º La Nación y las Entidades políticas que la componen (...).

voluntad. Resulta de relevante importancia definir en Derecho la posición de las personas físicas que individual o colegiadamente manifiestan dicha voluntad¹⁴.

El órgano es entendido en el derecho administrativo como el sujeto a través del cual el Estado emite su voluntad. No es más que el producto de la formalización jurídica de una realidad organizativa, llámese *ufficio* o unidad funcional¹⁵. Al ser el Estado responsable de un sin número de competencias, derechos, deberes, obligaciones y atribuciones, es necesario que exista una persona física –en este caso el que ostenta la titularidad del órgano- que sirva como representante del Estado en los distintos niveles de su organización.

El origen del concepto de órgano constitucional data de finales del siglo XIX. Este nuevo concepto, como apunta García-Pelayo, fue formulado en la última década del siglo pasado y entró en cierta penumbra hasta el período del nuevo constitucionalismo europeo. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de órgano constitucional adquiere una gran relevancia en la doctrina y en la praxis jurídico-públicas alemana e italiana¹⁶.

El primero en aproximarse al concepto fue Otto von Gierke en 1883¹⁷, quién había distinguido entre órganos estatales *inmediatos* y *mediatos*, caracterizándose los primeros por “no depender ni estar subordinados a ningún otro”¹⁸. Posteriormente, como señala García Pelayo, la noción de órgano constitucional fue ya implícitamente formulada por Jellinek en 1892 y explícitamente por Santi Romano en 1898¹⁹.

Afirma Jellinek que la organización de los Estados descansa en principios de derecho, principios que determinan tanto el carácter de los órganos como su organización y competencia. Esta competencia es la que indica los límites de la actividad del Estado respecto de la actividad individual²⁰. Siguiendo lo expuesto por Gierke, señala Jellinek que los órganos inmediatos son consecuencia directa de la organización del Estado descrita en la Constitución, tratándose entonces de órganos esenciales para el Estado²¹.

14 Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», Revista española de derecho administrativo, N° 40-41 (1984), 44.

15 Santamaría Pastor, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», 52 cursiva del original.

16 Manuel García-Pelayo, «El Status del Tribunal Constitucional», Revista española de Derecho Constitucional, N° 100 (2014), 17.

17 Comenta Santamaría Pastor que la primera formulación de la teoría del órgano elaborada por GIERKE se contiene en su ensayo *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin, 1883, aunque ya se hallaba apuntada en su trabajo *Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1874, págs. 153 y sigs., 265 y sigs. (reimp. separada, Tübingen, 1915; reedición Scientia Verlag, Aalen, 1973) en su estudio «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», REDA, N° 40-41 (1984).

18 Ángel Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, (Madrid: CEC, 2002), 312, cursiva del original.

19 Manuel García-Pelayo, «El Status del Tribunal Constitucional», 16.

20 Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2000), 363.

21 Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, 312.

Por su parte, Santi Romano, tomando como punto de partida la personalidad jurídica del Estado y resaltando la necesidad de distinguir los órganos constitucionales de los órganos administrativos, describe los primeros como los órganos cuyo tratamiento constituye el objeto preciso del derecho constitucional²².

Aunque la noción de órgano constitucional hoy puede ser conocida en la doctrina, ha sido desarrollada de forma débil. El trabajo de Romano fue un punto de partida para los desarrollos doctrinales que se produjeron tras la segunda guerra mundial²³. En la doctrina más reciente, Gómez Montoro, haciendo un análisis de las características planteadas por las distintas corrientes de la teoría del órgano constitucional establece que lo descrito por sus antecesores puede reducirse básicamente en tres grupos²⁴:

- a. *Criterio de la esencialidad o indefectibilidad*: se trata de órganos que son necesarios en el ordenamiento jurídico supremo y el funcionamiento del Estado.
- b. *Criterio de la posición en la organización estatal*: todos los órganos se encuentran en una posición de paridad, sin perjuicio de los controles intraorgánicos.
- c. *Criterio funcional*: son órganos que participan en la función de gobierno, en el proceso de la voluntad estatal, intervienen en la formación de las normas jurídico-constitucionales y su labor incide en las normas primarias.
- d. *Criterios de derecho positivo*: de este criterio surgen dos vertientes (i) son órganos constitucionales aquellos cuyo origen, composición y competencias están establecidas de forma directa en la Constitución, y (ii) son aquellos que poseen autonomía funcional y de organización interna.

Del esquema planteado por Gómez Montoro podemos concluir que los órganos constitucionales son aquellos que reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales²⁵. Son necesarios para el funcionamiento del Estado, participan de la función pública, su labor interviene en la voluntad estatal y poseen autonomía funcional, administrativa y organizativa.

Con base en lo mencionado anteriormente, podemos dar respuesta a nuestra segunda interrogante ¿es el Consejo Legislativo un órgano constitucional? La Constitución de 1999 establece en su artículo 162 el origen, la conformación y las atribuciones de los Consejos Legislativos. Así mismo, el artículo 162 establece que la ley nacional “regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del

22 Santi Romano, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, (Parlermo: Fratelli Marsala, 1898), 11.

23 Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, 313.

24 Gómez Montoro, *El conflicto entre órganos constitucionales*, 318-319.

25 García-Pelayo, «El Status del Tribunal Constitucional», *Revista española de Derecho Constitucional*, N° 100 (2014), 17.

Consejo Legislativo” sin perjuicio de la autonomía reglamentaria que como órganos legislativos poseen. De igual manera, el artículo 15 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados²⁶ establece en su numeral °17 que es atribución de estos órganos “Aprobar, modificar y ejecutar su presupuesto de gastos, de acuerdo a su autonomía funcional y administrativa”.

El Consejo Legislativo, entendido como el órgano legislativo del segundo nivel de la división político-territorial de Venezuela, es un órgano necesario para el funcionamiento del Estado. En el sentido de que, para que pueda existir un Estado Federal, deberá cumplirse el principio *intraestatal e interestatal*. En otras palabras, debe existir en cada uno de los niveles de la división vertical del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal) una separación formal de órganos que ejecuten las diversas ramas de la división horizontal del Poder Público en virtud del principio de separación de poderes²⁷.

De igual forma, por el carácter federal de nuestro sistema político es que el Consejo Legislativo, siguiendo el *criterio de la posición en la organización estatal*, es un órgano constitucional. Aunque su ubicación constitucional se encuentra en el segundo nivel de organización del Estado, todas las entidades federales se sitúan en el mismo vértice jerárquico, siguiendo como norte los principios de la Constitución.

Por último, partiendo del esquema de caracterización de los órganos constitucionales, el Consejo Legislativo es un órgano que ostenta potestad legislativa. El artículo 162 de la Constitución los define como el órgano que ejerce el Poder Legislativo en cada Estado. A su vez, participan en la formación constitucional del estado, en cuanto que tienen dentro de sus atribuciones: (i) sancionar el proyecto de Constitución estatal²⁸, (ii) ser consultados para las reformas de las leyes nacionales que sean relativas a los mismos²⁹, y (iv) sancionar las leyes de desarrollo³⁰.

Podemos decir, entonces, que el Consejo Legislativo es un órgano constitucional, colegiado, representativo y central. Procederemos entonces a definir

26 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.282 de fecha 13 de septiembre de 2001.

27 Allan Brewer-Carías, *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1991), 11.

28 El numeral 1° del artículo 15 de la LOCLE establece como atribución del Consejo Legislativo sancionar el proyecto de constitución estatal y presentar iniciativas, enmiendas o reformas de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, que concatenado con el artículo 164, numeral 1° de la CRBV establece como competencia exclusiva de los Estados dictar su Constitución, otorgan a los CL la potestad para legislar e incidir en las normas jurídico-constitucionales de la República.

29 El artículo 206 de la CRBV establece que “Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos”. Así mismo, el artículo 5° de la LOCLE establece en su numeral que es deber de los legisladores “Atender las consultas de la Asamblea Nacional cuando se trate de la aprobación de proyectos de ley en materia relativa a los estados”.

30 El artículo 15, numeral 2° de la LOCLE establece que los CL desarrollarán las leyes de desarrollo de las leyes base del Poder Nacional que regulan aquellas materias que sean concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Estatal.

el “órgano legislativo estatal” en virtud de responder nuestra tercera interrogante. Para ello acudiremos a la doctrina nacional y comparada.

Como anteriormente mencionamos, la descentralización *interestatal* característica del Estado Federal requiere la creación de órganos de distribución del poder político en los Estados Miembros. El órgano legislativo estatal³¹ es la institución parlamentaria de los Estados Miembros de la Federación. Como institución parlamentaria se le atribuye formalmente funciones representativas, legislativas y contraloras. Su génesis responde a dos principios fundamentales: el principio de soberanía popular y el principio de representación³².

La teoría de la representación democrática –o democracia indirecta– surge por dos motivos fundamentales: (i) la imposibilidad técnica de la democracia directa, y (ii) el resultado de la aplicación del principio democrático en un gran espacio y una gran población³³. El órgano legislativo estatal es una institución que contribuye al ejercicio de la Democracia representativa en los segundos niveles de la distribución político-territorial del Estado. Sirve como contrapeso al gobierno estatal y, a través de sus representantes, emana la voluntad general de un territorio federal sobre los temas de su competencia.

De igual forma, la descentralización *intraestatal* atiende al principio de distribución del poder político pues la función de legislar y gobernar no puede ejercerse por el mismo órgano. La concentración de todos los poderes del estado en un solo órgano contraría a los principios y valores democráticos que permiten el ejercicio de la libertad. Ya lo advertía Montesquieu desde los inicios de la teoría de la separación de poderes: “Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes”³⁴.

En un sistema federal existe un gobierno estatal, con lo cual resulta fundamental la existencia de un órgano representativo que ejerza los límites de esa acción gubernamental³⁵. Sin embargo, su origen no parte únicamente de las

31 No existe una terminología general para los órganos legislativos estatales. Véase las diferentes denominaciones que recibe esta institución en distintas constituciones, Legislatura Provincial (Argentina), *Assembleia* Legislativa (Brasil), *State Legislature* (Estados Unidos), Asamblea Legislativa (México), *Kantonsrat* (Suiza), *Landtag, Abgeordnetenhaus o Bürgerschaft* (Alemania) y Consejo Legislativo (Venezuela).

32 Herbert Schneider, *Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik*, (Opladen: Leske und Budrich, 1979), 11.

33 García Pelayo, *Obras Completas*, 372.

34 En el Tomo I de *El Espíritu de las leyes* Montesquieu desarrolla la teoría de la separación de poderes, estableciendo que todo Estado tiene tres especies de poder: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil. Con lo cual, el poder del Estado debe ser equilibradamente ejercido por tres órganos diferentes que puedan controlarse entre sí. Este principio atiende a cada gobierno de cada estado federado que como ya hemos mencionado, ostenta la cualidad de Estado de igual forma que la federación.

35 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, (Waiheke Island: Floating Press, 2009), edición en PDF, 317.

funciones que tienen a su cargo, su naturaleza responde también a las realidades histórico-políticas de cada entidad federal. Esas realidades no sólo quedan en evidencia a través de la positivización de normas, sino también en el ejercicio político de cada entidad federal. Un ejemplo de esto es la existencia de partidos políticos estadales que adecuan su estructura organizativa y programa de gobierno según las particularidades de su entidad federal, ya sea por cuestiones de territorio, religión o atendiendo a una realidad histórica³⁶.

Podemos concluir entonces en que el órgano legislativo estadal es la institución que desempeña la función representativa, legislativa, contralora, en las diferentes entidades federales como parte del proceso de descentralización *interestatal e intraestatal* del Estado, atendiendo a las realidades histórico-políticas de su territorio y que tienen como fin el desarrollo del ordenamiento jurídico de los estados miembros de la federación.

De lo anteriormente mencionado parte la respuesta a nuestra tercera interrogante ¿Es el Consejo Legislativo un órgano legislativo *estadal*? Sí, su fundamento está en el artículo 159 de la Constitución de 1999, dónde se estableció que todos los estados federales son autónomos e iguales en lo político y cuentan con personalidad jurídica plena, otorgando en igual medida competencias y funciones³⁷. Los Estados Federados tienen a su cargo competencias exclusivas, residuales y concurrentes. De esas competencias estadales, surgen también las atribuciones de los Consejos Legislativos.

Composición

El artículo 162° de la carta fundamental establece que el Consejo Legislativo estará conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, a quienes se les denominará legisladoras o legisladores y representarán proporcionalmente a la población del Estado y de los Municipios, y remite a la ley nacional en cuanto al régimen de organización y funcionamiento. Los y las

36 En el caso venezolano, la normativa electoral establece que pueden existir partidos políticos estadales o nacional. La Constitución de 1999 incluyó el derecho de las comunidades indígenas a participar políticamente garantizando su representación en la Asamblea Nacional y en los órganos legislativos estadales. Actualmente, existen en Venezuela cincuenta y tres (53) partidos políticos estadales y veinticuatro partidos indígenas (24) acreditados ante el Consejo Nacional Electoral. En el caso alemán también existen partidos políticos estadales, como la Unión Social Cristiana (*Christlich-Soziale Union in Bayern*) que teniendo representación en el *Bundestag* su ámbito político es exclusivo a la región de Baviera y en su mayoría sus miembros son católicos, o la Asociación de Votantes del Schleswig Meridional (*Südschleswigscher Wählerverband*), cuyos miembros son parte de la minoría danesa que reside en el estado federado de Schleswig-Holstein.

37 Algunos Estados Federales como la República Federal Rusa otorgan mayores competencias a algunas entidades de acuerdo al espacio territorial o su demografía.

legisladoras serán elegidos por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos en cuantas oportunidades se presenten al proceso electoral³⁸.

Por su parte, La Ley Orgánica de Procesos Electorales³⁹ establece en su artículo 8 el sistema electoral paralelo para la elección de los Consejos Legislativos, reconociendo su carácter de cuerpo colegiado. En este sentido, se aplica un sistema electoral paralelo al de la mayoría relativa de votos, de personalización del sufragio para los cargos nominales y de representación proporcional para los cargos de la lista. En ningún caso la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista, tal cual como se aplica en el caso del Poder Legislativo Nacional.

De igual forma, cada representante elegido, ya sea por lista o por circunscripción nominal, contará con un suplente, en el caso de falta absoluta de los representantes y sus suplentes elegidos por circunscripción deberán convocarse nuevas elecciones para proveer las vacantes (salvo que se ocurra en el último año del período constitucional), y en el caso de los representantes elegidos por lista, las suplencias (en caso de falta temporal) y vacantes (en caso de falta absoluta) se cubrirán con los siguientes en el orden de la lista respectiva.

La normativa electoral también menciona en su artículo 12 cómo se integrarán los Consejos Legislativos, de acuerdo a la densidad poblacional del Estado acorde a la siguiente escala: hasta 700.000 habitantes, se escogerán 7 legisladores, de 700.001 a 1.000.000 habitantes, 9 legisladores, de 1.000.001 a 1.300.000 habitantes, 11 legisladores, de 1.300.001 a 1.600.000 habitantes, 13 legisladores, y de 1.600.001 y más habitantes: 15 legisladores. Esta escala, a su vez, deberá ser distribuida de acuerdo al sistema paralelo (nominal y lista) y en ese sentido la distribución de cargos se hará de la siguiente manera: en aquellos estados donde la cantidad de legisladores a elegir sea igual o mayor a diez, se elegirán tres representantes por voto lista, y en aquellos donde la cantidad de legisladores sea igual o menor a nueve, se elegirán dos representantes por voto lista. En ambos casos el número de cargos restantes (de acuerdo a la cantidad de habitantes) se elegirán en circunscripciones nominales⁴⁰.

La responsabilidad de la creación de circunscripciones electorales corresponde al Consejo Nacional Electoral, que conformará las mismas siguiendo algunos lineamientos generales como la división del índice poblacional del estado entre el

38 La Constitución de 1999 establecía que los legisladores estatales podían ser reelegidos por dos períodos consecutivos hasta la entrada en vigencia de la enmienda constitucional promulgada el 19 de febrero 2009.

39 Ley Orgánica de Procesos Electorales, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.928 Extraordinario de fecha 12 de agosto de 2009.

40 Artículos 14 y 15 de la LOPE.

número de representantes a elegir, y la continuidad y contigüidad de los Municipios en el caso de agrupación (no aplicable para circunscripciones indígenas)⁴¹.

En este mismo sentido, la Constitución de 1999 fue vanguardista en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, y estableció en su artículo 125° su derecho a ser representados en los cuerpos deliberantes nacionales, estatales y municipales, de acuerdo a lo establecido en la ley. Con lo cual, la LOPE desarrolló el marco normativo de la representación en aquellos Estados donde la población fuese igual o superior a quinientos indígenas, los cuales escogerían a un legislador o legisladora. En la misma se establecieron como circunscripciones electorales indígenas a los estados Amazonas, Anzoátegui, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas, Sucre y Zulia⁴².

Respecto a las condiciones de elegibilidad e inelegibilidad, tanto la Constitución como la ley nacional establecen que serán las mismas que las normas que rigen a los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional⁴³. Con esto, las condiciones de elegibilidad para ser legislador o legisladora son: (i) ser venezolano o venezolana por nacimiento, o por naturalización, con por lo menos quince años de residencia en el país, (ii) ser mayor de veintiún años, y (iii) haber residido en la entidad correspondiente antes de la fecha de la elección, este último sería en la circunscripción a elegirse para cargos nominales, y en el estado para cargos por lista.

En cuanto a las condiciones de inelegibilidad, no podrán ser legisladores o legisladoras: El Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras, el Secretario o Secretaria de la Presidencia de la República, y los Presidentes o Presidentas y Directores o Directoras de los institutos autónomos y empresas del Estado, los Gobernadores o Gobernadoras y Secretarios o Secretarías de gobierno de los Estados y autoridades de similar jerarquía del Distrito Capital, hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos. Y los funcionarios o funcionarias municipales, estatales o nacionales, de institutos autónomos o empresas del Estado, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúa, salvo si se trata de un cargo accidental, asistencial, docente o académico.

Igualmente, la LOPE diferencia las condiciones de elegibilidad para los candidatos o candidatas de los pueblos indígenas, estableciendo en su artículo 186° que los postulados o postuladas deberán ser venezolanos o venezolanas, hablar su idioma indígena, y cumplir indispensablemente con alguno de los siguientes requisitos: (i) haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su

41 Artículo 19 de la LOPE.

42 Artículo 183 y 185 de la LOPE.

43 Artículo 162 de la CRBV y 4 de la LOCLE.

respectiva comunidad, (ii) tener conocida trayectoria en la lucha social en pro del reconocimiento de su identidad cultural, (iii) haber realizado acciones en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas; y (iv) haber pertenecido a una organización indígena legalmente constituida con un mínimo de tres años de funcionamiento.

Funciones y Atribuciones

Antes de definir las funciones y atribuciones de los Consejos Legislativos, resulta importante señalar las competencias constitucionales de los Estados, debido a que el propio diseño federal venezolano limita la actuación de las entidades federales concentrando mayormente los poderes en el ámbito nacional y municipal.

Las materias de competencia exclusiva del Poder Público Estatal están descritas en el artículo 164° de la CRBV. En la lista de competencias exclusivas, la normativa constitucional mezcla atribuciones con materias sobre las cuales se ejercen las mismas. Por ejemplo, los ordinales 1, 2 y 3 del artículo, definen atribuciones generales exclusivas a los órganos del Poder Público estatal que en particular corresponden a los Consejos Legislativos y al Gobernador de cada estado, como son: (i) dictar la Constitución estatal para organizar los poderes públicos, (ii) la organización política territorial del estado; y (iii) la administración de sus bienes y recursos⁴⁴.

Entre el resto del grupo de competencias exclusivas a los estados se encuentra la organización, recaudación y administración de tributos propios, la organización de la policía estatal y el ámbito de la policía municipal, el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales, administración de tierras baldías, las obras públicas estatales, los servicios públicos estatales, la vialidad estatal y la administración de puertos y aeropuertos. A pesar de que estas competencias responden a la exclusividad de cada uno de los estados, en todos los casos deben estar sujetas a las leyes nacionales sobre la materia. Con lo cual, el ámbito de competencia de las entidades federales se ve limitado al poder nacional. Eso, añadiendo las reformas a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que ha revertido algunas de las competencias anteriormente mencionadas.

En cuanto a las competencias concurrentes, el constitucionalismo venezolano como Estado Federal entiende la expresión de “Estado” como toda la organización política de todo el Estado Federal, es decir, aquellas materias compartidas entre los

⁴⁴ Allan Brewer-Carías, «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana», *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, n.º 291 (2003): 12.

tres niveles de la división vertical del poder: República, Estados y Municipios⁴⁵. Las materias concurrentes incluyen: seguridad y protección ciudadana, desarrollo económico y social, turismo, promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria, ciencia y tecnología, censos y estadísticas, asistencia y protección social, salud y sanidad, vivienda, educación, cultura y patrimonio histórico, deporte, protección de las comunidades indígenas, protección del trabajo, ambiente, entre otras.

En los sistemas federales los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda constitucionalmente al Poder Nacional o Municipal, a esto se le denomina competencias residuales⁴⁶. Sin embargo, la Constitución de 1999 estableció en los numerales 12 y 33 del artículo 156 la competencia implícita en favor del Poder Nacional sobre todas aquellas otras materias que la constitución atribuya al poder nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza, con lo que se estableció una doble competencia residual, por una parte a favor del poder nacional en materia tributaria y el resto a favor de los estados⁴⁷.

Constitucionalmente los Consejos Legislativos tienen la atribución de legislar sobre las materias de competencia estatal; sancionar la Ley de Presupuesto del Estado; y lo demás que establezca la ley⁴⁸. La LOCLE dedica la sección primera de su capítulo III a las atribuciones de los Consejos Legislativos⁴⁹. En este sentido, agruparemos las atribuciones legalmente otorgadas en las funciones que como órganos parlamentarios poseen.

Función Legislativa

En cada entidad federal el Poder Legislativo es ejercido por el Consejo Legislativo. Con lo cual, la creación del derecho a través de la ley es su cometido principal con las limitaciones propias de lo estatal⁵⁰. Aunque otros órganos del Estado puedan tener iniciativa legislativa, el reducto final de este poder lo tiene el parlamento como órgano de representación de los ciudadanos en su conjunto.

En el catálogo de atribuciones legislativas se establece que es de competencia del Consejo Legislativo sancionar las leyes de desarrollo de aquellas leyes base que sean dictadas por el Poder Nacional sobre las competencias concurrentes. La exposición de motivos de la CRBV expresa que las leyes bases establecerán conceptos básicos

45 Allan Brewer-Carías, «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana», 21.

46 Artículo 11, numeral 11 CRBV.

47 Allan Brewer-Carías, «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana», 30.

48 Artículo 162 CRBV.

49 Artículo 15 LOCL.

50 Ramón Guillermo Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2018), 97.

y orientadores, y las leyes de desarrollo de esos principios básicos que delimiten las competencias, serán las leyes estatales.

Igualmente, los Consejos Legislativos tienen la atribución de sancionar la Ley de Hacienda Pública estatal y la Ley de Presupuesto del Estado, con el fin de ser el órgano regulador de la administración de los bienes, ingresos y obligaciones que conforman los activos de cada entidad federal. Las leyes de descentralización y transferencia de los servicios públicos a los municipios son también parte de las atribuciones del órgano legislativo estatal. Sin embargo, ninguna norma constitucional atribuye a los estados competencias específicas en materia de servicios públicos, estas últimas derivaran de las competencias concurrentes.

En el ejercicio de la autonomía parlamentaria (mecanismo protector del parlamento) el Consejo Legislativo tiene la atribución de dictar su Reglamento de Interior y de Debates⁵¹ en el cual se regulará su estructura organizativa interna: sesiones, debates, régimen de votaciones, entre otros. Una particularidad descrita en la LOCLE, y que puede considerarse una limitante a la autonomía normativa de cada entidad federal, es que la misma insta a tratar en lo posible de fijar la organización de cada Consejo Legislativo bajo parámetros de homogeneidad con los Consejos Legislativos de los demás estados. Esto es lo que ha hecho que los Reglamentos de Interior de los veintitrés Consejos Legislativos resulten prácticamente una copia fiel de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados.

Por último, una de las atribuciones en cuanto a legislación más importante de los CL es la facultad de sancionar y presentar iniciativas de enmiendas y reformas a las constituciones estatales en los mismos términos consagrados en la CRBV en relación a la constitución nacional, con algunas diferencias estructurales. Respecto a las enmiendas, modificaciones o adiciones de uno o varios artículos sin alterar su estructura fundamental, pueden ser solicitadas por el 30% de los integrantes del Consejo Legislativo, por un mínimo del 15% de los electores del estado, o por el Gobernador en Consejo de Secretarios. Se tramitan como cualquier proyecto de ley y una vez aprobadas deben ser promulgadas por el Gobernador del estado sin alterar el texto anterior.

Las reformas constitucionales que plantean una revisión parcial y sustitución del articulado pueden ser presentadas por la mayoría simple de los diputados estatales, un mínimo del 15% de los electores del estado o por el Gobernador en Consejo de Secretarios. Su procedimiento legislativo incluye una primera discusión general, una segunda discusión por capítulos o títulos, y una tercera discusión artículo por artículo y deberá ser aprobada por la mayoría calificada de dos tercios de

51 Artículo 16 LOCLE.

sus integrantes. Es importante señalar que algunas constituciones estatales prevén mecanismos diferentes en los procesos de reforma constitucional. Por ejemplo, la Constitución del Estado Aragua incluye en los titulares de la iniciativa a la mayoría absoluta de los Concejos Municipales mediante acuerdos tomados en no menos de dos ocasiones, o la Constitución del Estado Carabobo que no ha sido reformada desde el año 1991.

o *Procedimiento Legislativo*

Las leyes estatales son los actos legislativos de efectos generales sancionados por los Consejos Legislativos. El procedimiento de formación de leyes está descrito en la LOCLE, y se desarrolla a profundidad en los Reglamentos de Interior y Debates. Para que las leyes sean válidas es necesario no sólo que su contenido sea congruente con la Constitución, sino que en su procedimiento de formación se haya respetado el conjunto de normas que regulan ese procedimiento⁵². Como hemos advertido, las constituciones y los reglamentos de interior en los estados son similares en cuanto a las normas de funcionamiento. Con ello, nuestra intención será sistematizar las normas sobre el proceso de formación de leyes estatales.

o *Iniciativa Legislativa*

La iniciativa legislativa o la iniciativa para que un Consejo Legislativo comience la discusión de un proyecto de ley corresponde: (i) a los legisladores, en un número no menor a dos; (ii) a la Comisión Delegada o las Comisiones Permanentes; (iii) al Gobernador del estado; (iv) a los Concejos Municipales; o (v) a un número no menor del uno por mil de los electores residentes del estado⁵³.

Los proyectos de ley deben ser presentados ante la Secretaría del Consejo Legislativo y estarán acompañados de una exposición de motivos que contendrá la identificación de quienes lo proponen, los criterios generales que siguieron para su formulación, los objetivos que se esperan alcanzar, la explicación, alcance y contenido de las normas propuestas, un informe sobre el impacto e incidencia presupuestaria, económica o fiscal referidas a la aprobación de la ley, y un informe sobre los procesos de consulta realizadas durante la formulación del proyecto si las hubiere. En caso de que la plenaria o la comisión respectiva decidiera que un proyecto no cumple con los requisitos antes expuestos, lo devolverá a quienes lo hayan presentado para que realice el ajuste correspondiente.

52 Carlos García Soto, *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones*, (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2016), 42.

53 Artículo 38 LOCLE.

o *Discusión*

Una vez sea aprobado el proyecto para su presentación ante el pleno deberá ser distribuido por la Secretaría a todos los legisladores. Transcurridos diez días, se someterá a primera discusión en sesión plenaria. Esa primera discusión será de carácter general, se considerará la exposición de motivos y se evaluarán los objetivos, alcance y viabilidad con el fin de determinar la pertinencia del proyecto de ley. El pleno podrá aprobar, rechazar o diferir el proyecto presentado por el voto de la mayoría simple de sus integrantes. En caso de que un proyecto sea rechazado, la Presidencia lo comunicará a quienes lo hayan propuesto y se considerará archivado. En caso de diferimiento, la Presidencia retomará la discusión del proyecto en cuanto lo considere pertinente. Y en caso de aprobación, el proyecto será remitido a la Comisión Permanente directamente relacionada con el tema a los fines que esta realice el estudio y desarrolle el informe correspondiente para ser presentado en segunda discusión. Si la materia de un proyecto de ley está vinculada con varias comisiones, la plenaria designará una comisión mixta para trabajar en conjunto el proyecto presentado.

El proceso de discusión formal de las leyes estatales se realiza en las comisiones. Durante el mismo se consultará a los otros órganos del estado, a los ciudadanos, y a la sociedad civil organizada para escuchar su opinión⁵⁴. El proceso de consulta deberá ser de carácter público y con plena identificación de quienes participen en ellas. Una vez se haya discutido el proyecto, la Comisión encargada deberá elaborar un informe en el cual se expondrá la conveniencia de diferir, rechazar, modificar, adicionar o suprimir lo que considere. También serán consideradas las observaciones realizadas al proyecto durante la primera discusión, y dará cuenta de las consultas realizadas. Para la discusión y consulta del proyecto, las comisiones tendrán un plazo de treinta días consecutivos para la presentación del informe ante el pleno, a menos que por alguna razón de urgencia el Consejo Legislativo en plenaria decida un lapso menor.

Una vez sea recibido el informe por la Comisión correspondiente, la Junta Directiva ordenará la distribución a los legisladores, y fijará dentro de los diez días hábiles siguientes la sesión plenaria para la segunda discusión. Este lapso puede ser prorrogado por la Cámara cuando así lo considere por el voto de la mayoría simple de sus integrantes. La segunda discusión de un proyecto de ley se hace artículo por artículo, y cualquier legislador puede solicitar el derecho de palabra durante el

54 Artículo 39 de la LOCLE

debate. Si ningún legislador solicita el derecho de palabra, el presidente declarará aprobado el artículo.

o *Aprobación y promulgación*

Si el informe presentado no sufre modificaciones, quedará sancionada la ley. En caso de que exista alguna modificación, el proyecto será remitido nuevamente a la Comisión para que esta las incluya en un plazo no mayor a quince días continuos salvo que por decisión del pleno, se realice inmediatamente sin levantar la sesión. Una vez sea leída la nueva versión, la Cámara decidirá sobre los artículos modificados. Resueltas las discrepancias, el Presidente declarará sancionada la ley y la remitirá al Gobernador del Estado para su promulgación.

En caso de reforma parcial, sólo en primera discusión podrá ser propuesta y considerada la reforma de artículos distintos a aquellos cuya reforma se propone. En la segunda discusión la comisión encargada de su estudio podrá proponer la reforma de otros artículos o los legisladores plantear artículos nuevos si se trata de apartados conexos con alguno de los artículos en discusión.

Igualmente, si se presentan dos proyectos de ley que versen sobre la misma materia, la Cámara previo a su admisión acordará su estudio de manera conjunta por parte de la comisión correspondiente para la presentación de un solo proyecto. En el caso que sea recibido un proyecto similar a un proyecto ya aprobado en primera discusión, luego de la verificación de los requisitos para la admisión, será remitido a la comisión correspondiente para su incorporación en el proceso de estudio.

En el caso de los reglamentos de desarrollo de normas programáticas establecidas en las leyes estatales, se someterá al mismo procedimiento de discusión previsto para las leyes, salvo los reglamentos que versen sobre las normas internas relativas al funcionamiento administrativo del Consejo Legislativo. Respecto a los reglamentos de funcionamiento del Consejo Legislativos, deberán ser discutidos en plenaria y se considerarán aprobados por la mayoría simple de sus integrantes.

Función Contralora

El control, en su sentido más amplio, es la limitación del poder por medio de reglas jurídicas de diferente carácter⁵⁵. El control es señalado por Lowenstein desde dos aspectos diferentes: los controles horizontales (intraórganos e interórganos) y los controles verticales. Estos últimos, indica el autor, se dividen en tres campos

55 Ángel Sánchez Navarro, "Control Parlamentario y minorías", *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, n.º 88 (abril - junio 1995): 227.

diferentes de acción recíproca en el federalismo⁵⁶. Sin embargo, atenderemos al control intraórganos, es decir, el control político del Poder Legislativo Estatal frente al Poder Ejecutivo Estatal, puesto que junto con el control que se realiza a través de los votos populares, el control parlamentario constituye uno de los medios más específicos y más eficaces del control político⁵⁷.

Al ser el Consejo Legislativo el cuerpo parlamentario del segundo nivel en la estructura del Estado, tiene la responsabilidad de fiscalizar y controlar la actividad del poder ejecutivo para evitar los abusos y velar por el cumplimiento de las normas estatales y nacionales. Es decir, el control parlamentario es un instrumento que garantiza la libertad de los destinatarios del poder, al verificar que los actos del Estado cumplan con los límites establecidos aplicando distintos mecanismos⁵⁸.

Al igual que en el parlamento nacional, existen diferentes formas de ejercer el control parlamentario por parte del órgano legislativo estatal. El control a los actos del gobierno puede ser político, pero también financiero y administrativo⁵⁹. El numeral 8° del artículo 15 de la LOCLE establece de forma expresa que es atribución de los Consejos Legislativos “ejercer funciones de control, seguimiento y evaluación parlamentaria de los órganos de la administración pública estatal”.

o *Control Político*

En relación al control político, los Consejos Legislativos tienen la atribución de recibir para su evaluación el informe anual del Gobernador sobre su gestión del año anterior, el cual debe presentarse dentro de los treinta días siguientes de su instalación anual⁶⁰. Esta facultad no supone una aprobación o no en sí mismo, se trata de la evaluación por parte del titular del control político, para que, en caso de existir alguna disconformidad con el informe presentado, pueda ejercerse alguno de los mecanismos de control que otorga la ley.

El Consejo Legislativo también deberá aprobar la salida del Gobernador del estado del espacio geográfico venezolano cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos⁶¹. Igualmente, se establece en la ley que los Consejos Legislativos podrán ejercer el control político a los funcionarios del gobierno

56 Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*, (Ariel: Barcelona, 1983), 68,232,353.

57 : Manuel Aragón Reyes, “El Control Parlamentario como Control Político”, *Revista de Derecho Político*, n.º 23 (1986): 24.

58 Juan Carlos Cervantes, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. (Ciudad de México: Serie Roja, 2012), 159.

59 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario...*, 99.

60 Numeral 9, artículo 15 LOCLE.

61 Numeral 14, artículo 15 LOCLE.

estadal a través de los mecanismos de interpelación, investigación, preguntas, entre otros que más adelante desarrollaremos a profundidad.

Así mismo, otra de las características del control parlamentario en los sistemas presidenciales es la de participar en los nombramientos de funcionarios de otros órganos⁶². En nuestro caso se ve reflejada en dos atribuciones de los Consejos Legislativos: (i) la designación y juramentación del Contralor del Estado; y (ii) la autorización al gobernador del nombramiento del Procurador estatal⁶³. A diferencia de lo que sucede en el Poder Legislativo Nacional, el CL no tiene ninguna atribución sobre el nombramiento del resto de titulares de los órganos del Poder Ciudadano como son el defensor del pueblo o el fiscal superior. Lo mismo sucede con los órganos del Poder Judicial y el Poder Electoral. Esto, aunque ya lo hemos advertido anteriormente, representa una limitante en el ejercicio del federalismo en Venezuela ya que no existe una verdadera federalización de los órganos del Poder Público en los tres niveles de gobierno. Por el contrario, existe en el Poder Judicial, Poder Electoral, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público, la delegación o desconcentración del poder en las entidades federales, pero que son de libre nombramiento y remoción del Poder Nacional.

Resulta importante destacar que la llamada «función de control» no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. Afirma Aragón que aunque existen unos procedimientos determinados la función de control es más general y es válida para todas las funciones parlamentarias⁶⁴. Definiremos ahora de acuerdo a las atribuciones del Consejo Legislativo establecidas en la LOCLE, los mecanismos del control político formal, sin que estos sean taxativamente la única forma de ejercer esta función.

o *Mecanismos de control*

Los Consejos Legislativos pueden ejercer su función de control mediante las interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones. En este sentido, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios investigados y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones pertinentes para hacer efectiva tal responsabilidad⁶⁵.

62 Lowenstein establece la importancia no sólo en la distribución del poder. Sino también en la limitación y el control entre ellos a través de los frenos y contrapesos o *Check and balances*, que ya en sí mismo al estar distribuido el poder, significa un control recíproco. En Lowenstein Karl, *Teoría de la Constitución*, (Ariel: Barcelona, 1983), 69.

63 Numerales 6 y 19, artículo 15 LOCLE.

64 Aragón Reyes, "El Control Parlamentario como Control Político", 26.

65 Artículo 41 LOCLE.

En cuanto a las investigaciones, los Consejos Legislativos pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia. Para esto, los funcionarios públicos están obligados a comparecer ante las comisiones y a suministrar toda la información y documentación que se requiera para el cumplimiento de su función. La obligatoriedad de comparecer también es atribuida a los particulares⁶⁶, en el desarrollo de las investigaciones los jueces están igualmente obligados a evacuar las pruebas que reciban por la comisión del Consejo Legislativo.

Las citaciones de comparecencia se hacen con al menos setenta y dos horas de anticipación de forma escrita. En estas debe expresarse el objeto detallado de la investigación. En el caso de que la citación sea a una persona distinta al máximo superior jerárquico de un organismo, se hará a través de este sin que el subordinado pueda oponerse a comparecer. Cuando las citaciones de interpelación o comparecencia sean dirigidas al Secretario General de Gobierno o a cualquier otro Secretario del Ejecutivo Estatal, se harán de conocimiento previo a la Junta Directiva a los fines que la comunicación y coordinación se haga a través de esta.

En caso que sea de interés de dos o más comisiones la comparecencia de algún funcionario o de un particular sobre un mismo asunto o de dos asuntos relacionados entre sí, la Junta Directiva podrá ordenar que la interpelación o comparecencia se haga de manera conjunta. Igualmente se podrá solicitar el diferimiento de la citación por causas de fuerza mayor. La solicitud de diferimiento se hará de forma escrita expresando claramente las razones de la misma.

Una vez sea aprobada la investigación o interpelación de algún Secretario del Ejecutivo Estatal o de algún funcionario de la administración pública nacional en la plenaria del Consejo Legislativo, este se incluirá como primer punto en el orden del día para la sesión a la cual se haya citado. Si se trata de la interpelación o comparecencia de varios Secretarios, se hará de forma conjunta atendiendo a la jerarquía de los cargos.

En cuanto a las autorizaciones y aprobaciones contenidas en el artículo 15 de la LOCLE (autorización de créditos adicionales, y aprobación del plan de desarrollo), cuando el Consejo Legislativo las reciba se dará cuenta en la cámara y se remitirá a las comisiones pertinentes y esta tendrá treinta días para presentar un informe ante la plenaria quien por votación de la mayoría de sus integrantes podrá aprobar o rechazar.

66 Artículo 42 LOCLE.

o *Control Financiero*

Si bien ya hemos señalado que la función de control es transversal a las funciones parlamentarias, el control parlamentario también incluye la responsabilidad de fiscalizar la administración pública que, en nuestro caso, es la administración pública estatal.

Respecto al control financiero, el ejercicio propio de la función legislativa a través de la aprobación de la Ley de Presupuesto⁶⁷ estatal significa un mecanismo de control. Es el parlamento quién aprueba y a su vez fiscaliza en qué serán usados los recursos financieros del estado. Se suma a esta atribución la de autorizar los créditos adicionales al presupuesto estatal. El gobierno deberá presentar la solicitud ante el Consejo Legislativo y estos podrán autorizarlo o rechazarlo con la mayoría simple de sus integrantes.

En cuanto al control administrativo, los Consejos Legislativos “pueden solicitar la remoción, destitución o retiro del Secretario General de gobierno, y de los directores sectoriales que con abuso de autoridad o negligencia e imprudencia en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos constitucionales o causen perjuicio patrimonial a la administración o a los particulares”⁶⁸. Aquí es importante señalar que para que la decisión del parlamento sea de obligatorio cumplimiento para el Gobernador debe haberse aprobado con la mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Legislativo. En caso de ser aprobada por mayoría simple, será una declaración política sin efecto vinculante.

Función Política

En el parlamento se forma la opinión pública de los estados. Las funciones políticas de las cámaras incluyen la representación, deliberación y la orientación política⁶⁹. El parlamento es la base de todos los sistemas democráticos porque en él no solo se desarrollan las normas que rigen a la sociedad, sino también es el cuerpo

67 Torres Muro lo identifica como “Función presupuestaria” que se extiende desde la aprobación del presupuesto, hasta el control de los gastos del resto de los poderes del Estado. Señala que existen dos principios que son los que están más conectados con los poderes de las Asambleas legislativas al respecto: se trata de la generalidad y la anualidad. El primero pretende que absolutamente todos los gastos de los poderes públicos se inserten en los Presupuestos que se discuten en el Parlamento. Y el segundo pretende que el Gobierno (Ejecutivo) todos los años tenga que confirmar el apoyo parlamentario para las cuentas públicas, que es tanto como confirmar dicho apoyo en general a los rasgos fundamentales de las políticas que está emprendiendo. El que las Cámaras examinen, enmienden y, en su caso, aprueben los Presupuestos Generales en cada ejercicio anual, dota a éstas de una competencia decisiva en el funcionamiento del Estado, y recuerda al Ejecutivo que debe cuidar a los que le apoyan en las mismas, *vid.*, Ignacio Torres Muro, “Constitución y Parlamento : notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI”, *Revista de las Cortes Generales*, 1 de diciembre de 2012, 25, <https://doi.org/10.33426/rcg/2012/87/648>.

68 Numeral 12, artículo 15 LOCLE.

69 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario...*, 95.

que representa a los ciudadanos frente al poder del Estado, que en nuestro caso es el Poder Ejecutivo Estatal.

El concepto de representación política ha evolucionado a lo largo de la historia, siempre de la mano de las ideas de igualdad entre los ciudadanos y como ejercicio de la democracia. Las dos características que definen el derecho de representación política son (i) la sustitución, una persona que habla y actúa en nombre de otra y (ii) el interés del representado como condición fundamental de la relación de representación⁷⁰. Afirmar Sartori que de esta última podría suponerse que el representante se ve obligado a actuar conforme a los intereses del grupo de ciudadanos que lo eligió. Sin embargo, la teoría de la representación política en el derecho constitucional está arraigada al principio de que los representantes no pueden estar sujetos a “mandato imperativo” y esto ocurre porque, cuando se escoge un representante, no se escoge para que represente sólo a la localidad o entidad federal que lo votó, sino que se espera que sea un representante de todo el estado debido a que la razón existencial del Parlamento es el debate de ideas entre los representantes para llegar a soluciones cuyo fin sea el bienestar general de todos los ciudadanos⁷¹. En este sentido, los legisladores estatales son representantes del pueblo y de los municipios en su conjunto, no están sujetos a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia⁷².

Una de las funciones más importantes de los órganos parlamentarios es la deliberación. Así como no existe una sociedad completamente homogénea, los parlamentos deben contar con esas diferencias entre los numerosos sectores de la sociedad. Esto es lo que nutre el debate parlamentario y permite que las decisiones que emanen de las cámaras sean lo más representativas. En los parlamentos, los acuerdos forman la voluntad política de un estado, buscando la unificación de opiniones mediante la práctica de la deliberación⁷³.

Los acuerdos parlamentarios son actos de naturaleza no normativa dictados por los órganos parlamentarios. Se trata de resoluciones de los Consejos Legislativos sobre algún tema de interés estatal, y expresan la opinión del cuerpo en su conjunto.

70 Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, n.º 91 (1999): 2.

71 El “mandato no imperativo” de los parlamentarios ha sido desarrollado a partir del célebre “Discurso a los electores de Bristol” de noviembre de 1774 de Edmund Burke. En el mismo, rechazando las prácticas que habían sido costumbre durante la época medieval señala “Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y tenor de nuestra constitución” en Francis Canavan, ed., *Select Works of Edmund Burke* (Indianapolis: Liberty Fund, Inc, 1999), vol. 4: 11.

72 Artículo 11 LOCLE.

73 Cervantes, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso...*, 122.

Los acuerdos, a diferencia de las leyes, sólo reciben una discusión en plenaria y son notificados a los organismos que traten la materia a la que se refieren. Aquellos acuerdos que se traten de asuntos relacionados con el patrimonio estatal deberán ser publicados en la Gaceta Oficial del Estado⁷⁴.

Los Consejos Legislativos también tienen la atribución de orientar políticamente a los ciudadanos. El numeral 7 del artículo 15° de la LOCLE establece que los Consejos Legislativos deberán organizar y promover la participación ciudadana a través de mecanismos que garanticen la opinión de los diferentes sectores, siendo no solo un garante de la representación, sino también uno de los principales promotores de la participación ciudadana en los procesos legislativos.

Por último, los Consejos Legislativos en aras de la colaboración entre los poderes públicos estatales, tienen la atribución de nombrar a su representante ante el Consejo de Planificación de Políticas Públicas. Este es el órgano encargado de diseñar el plan de desarrollo del Estado y está integrado por el Gobernador (a), los Alcaldes, los directores estatales de los ministerios, una representación de los Consejos Legislativos, de los Consejos Municipales y de las comunidades organizadas. El resultado del plan de desarrollo del Estado deberá ser presentado por el Gobernador (a) en el transcurso del primer trimestre de cada período constitucional ante el Consejo Legislativo para su aprobación.

Régimen de Funcionamiento

Los parlamentos son instituciones absolutamente singulares, no identificables con ninguna otra. Este exclusivo perfil de la institución parlamentaria se refleja, en primer lugar, en un rasgo que ninguna otra institución posee en la misma dimensión: la autonomía parlamentaria⁷⁵. Esta autonomía se fundamenta en el autogobierno interno, es decir, la facultad que tiene el parlamento de ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas⁷⁶.

Esta autonomía, propia de los cuerpos parlamentarios, sirve como mecanismo protector del órgano y permite la existencia de un derecho propio interno elaborado por la propia Cámara. Sin embargo, al igual que la propia institución parlamentaria, la autonomía también ha cambiado a lo largo del tiempo. Señala Torres Muro que los mayores cambios en este aspecto han sido derivados de la importancia de la

74 Artículo 40 LOCLE.

75 Juan Antonio Martínez Corral, "La autonomía parlamentaria en el marco constitucional una mirada crítica", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. Extra ° 31 (2018): 176.

76 Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución*, (Ariel: Barcelona, 1983), 242.

Constitución como norma jurídica fundamental, de la cual también pueden derivar otras normas de derecho parlamentario que no han sido aprobadas por la Cámara, sino que son producto del poder constituyente que ha pretendido fijar en la norma fundamental una serie de criterios que considera de importancia para estas⁷⁷.

Uno de los principales problemas del diseño constitucional de 1999, es que confirió a la ley nacional la atribución de la organización y funcionamiento del Consejo Legislativo, y aunque la misma atribuye la facultad de dictar a cada Consejo Legislativo su propio reglamento interno de funcionamiento y organización⁷⁸, subordina la autonomía normativa propia de la Cámara.

La Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (LOCLE), publicada el 13 de septiembre de 2001, dispuso que, en un lapso no mayor a un año de la promulgación, los Consejos Legislativos debían ajustar las constituciones estatales a los términos establecidos en la ley⁷⁹. Es por esto que los detalles de organización y funcionamiento del órgano deliberante son repetitivos en las veintitrés entidades federales de la República. No sólo en sus constituciones, sino también en los Reglamentos de Interior y Debates. Sin embargo y cómo se ha mencionado anteriormente, a lo largo de nuestra historia las constituciones estatales han seguido el esquema dictado desde el Poder Nacional, por lo que, con fines de sistematizar el régimen de funcionamiento de los Consejos Legislativos de los estados, lo haremos atendiendo a la LOCLE, y la doctrina nacional y comparada.

Período de Sesiones

La instalación del Consejo Legislativo sigue el esquema de lo dispuesto constitucionalmente para el Poder Legislativo Nacional. Estará a cargo de una comisión preparatoria presidida por el legislador (a) de mayor edad y su función es examinar las credenciales de los nuevos legisladores, juramentarlos, y realizar la votación de la Junta Directiva para el primer período anual de sesiones⁸⁰.

El artículo 18 de la LOCLE establece que el período anual de sesiones del Consejo Legislativo está dividido en dos períodos. El primero comprendido entre el cinco de enero y el quince de agosto o los días siguientes más próximos, y el segundo desde el quince de septiembre hasta el quince de diciembre. Durante el receso parlamentario sesiona únicamente la Comisión Delegada (Art. 33) o puede excepcionalmente llamarse a una sesión extraordinaria (Art. 19).

⁷⁷ Torres Muro, "Constitución y Parlamento: notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI", 16.

⁷⁸ Numeral 15, artículo 15 LOCLE.

⁷⁹ La única Constitución estatal que no ha sido modificada posterior a la fecha de promulgación de la LOCLE, es la Constitución del Estado Carabobo que sigue vigente desde el año 1991. Para mayor detalle, *vid.* Tabla 1.

⁸⁰ Artículo 17 LOCLE.

Las sesiones se llevan a cabo en la capital del estado en la sede del Consejo Legislativo, y pueden sesionar en otra localidad siempre que haya sido acordado por la mayoría absoluta de los legisladores (Art. 2 LOCLE). Una particularidad de algunas constituciones estatales es que señalan la posibilidad de realizar sesiones en conjunto entre Consejos Legislativos de estados que tengan algún tema de interés común, por ejemplo, los estados fronterizos, los estados con representación indígena, u otro tema particular. En estos casos, las sesiones deberán establecerse por acuerdo de la mayoría de los integrantes de ambos Consejos Legislativos.

Órganos

Al ser el Consejo Legislativo un cuerpo colegiado su principal órgano es el pleno. Es decir, el espacio de sesiones dónde se debate, se acuerda y se toman las decisiones del parlamento. Las sesiones plenarias se llevan a cabo durante el período ordinario de sesiones, y su funcionamiento se regirá por la normativa interna de cada Consejo Legislativo.

Si bien el máximo órgano del Consejo Legislativo es el pleno, los parlamentos también están compuestos de elementos organizativos internos que facilitan el desarrollo de la actividad parlamentaria⁸¹. Existen distintas clasificaciones sobre los órganos del parlamento. En nuestro caso de estudio, los dividiremos en dos grupos generales: órganos de gobierno y órganos de funcionamiento.

Los órganos de gobierno son aquellos que se eligen en el pleno de la cámara y tienen atribuidas competencias sobre aquellos temas que precisan una labor de impulso en las actividades de las Asambleas, sin definir el sentido político de las mismas⁸², es decir, ejercen actividades concretas de dirección y representación del parlamento atendiendo a los intereses del parlamento en general y no de un grupo político particular. En el caso del Consejo Legislativo, los órganos de gobierno son la Presidencia y la Junta Directiva.

Por su parte, los órganos de funcionamiento son aquellas instancias necesarias para que el trabajo parlamentario pueda desarrollarse de forma eficiente. La actividad parlamentaria no se configura únicamente en la participación de los legisladores en el pleno, sino también en instancias de trabajo regular. En este sentido, los órganos de funcionamiento se distinguen de los de gobierno (puesto que estos no son electos directamente por el pleno) por tratarse de órganos de servicio a la actividad

81 Ignacio Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español* (Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987), 21.

82 Muro, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, 25.

parlamentaria. Los Consejos Legislativos para el desarrollo de sus funciones y atribuciones, cuentan con las Comisiones en sus diferentes tipologías.

o *La presidencia*

La presidencia es una de las figuras más importantes de todo parlamento. Es la primera figura que aparece en la historia del Derecho parlamentario, y de acuerdo a cada cámara parlamentaria, la presidencia tendrá mayores o menores atribuciones. Sin embargo, su principal tarea es dirigir el trabajo parlamentario. De esto se derivan entonces la dirección de los debates, la representación institucional del cuerpo, el liderazgo en la organización y planificación de las actividades, y frecuentemente la titularidad de dirigir la administración parlamentaria⁸³. La presidencia compone un órgano unipersonal que es considerado la máxima autoridad, por debajo de la Cámara misma, dentro y fuera del recinto parlamentario, en virtud de que sólo una presidencia unipersonal es apta para dirigir algo tan fluido como los debates parlamentarios resolviendo sin grave dilación los incidentes que puedan producirse⁸⁴.

Uno de los retos que presenta la figura de la presidencia es lograr el equilibrio en la dirección y representación del cuerpo y al mismo tiempo ser parlamentario. El presidente es un político en sí mismo, procede de la vida partidista y claramente tiene una opinión formada, pero desde la presidencia es imprescindible que actúe con imparcialidad⁸⁵. De la presidencia se espera la estricta aplicación de las normas reglamentarias que tienden a racionalizar y a someter a derecho el proceso de toma de decisiones de las cámaras⁸⁶.

El artículo 22 de la LOCLE, enumera las atribuciones del presidente del Consejo Legislativo Estatal. Las clasificaremos en cuatro grupos: (i) las atribuciones representativas, en las cuales se le otorga la titularidad de representar a lo interno y externo del Consejo Legislativo, así como de la gestión de la correspondencia dirigida al cuerpo en su conjunto; (ii) las atribuciones de dirección como convocar, abrir y levantar las sesiones, dirigir el debate, llamar al orden a los miembros del Consejo Legislativo y al público asistente, supervisar el buen funcionamiento de las comisiones, y firmar y autorizar las publicaciones en la gaceta legislativa del estado; (iii) las atribuciones administrativas por las cuales se otorga la dirección de la administración y del personal del Consejo Legislativo, así como la formulación, ejecución y control del presupuesto, y cuya rendición anual debe presentar públicamente; y (iv) las

83 Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario...*, 139.

84 Fernando Santaolalla López, *Derecho parlamentario español* (Madrid: Espasa Calpe, 1990), 161.

85 Avelo, *Curso de Derecho Parlamentario...*, 140.

86 Muro, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, 25.

atribuciones políticas dentro de las que se encuentra la convocatoria a las reuniones de la Junta Directiva, la designación de los presidentes, vicepresidentes e integrantes de las comisiones permanentes o especiales, y la solicitud a los órganos del Poder Público y a todas las autoridades de cooperación y los informes necesarios para el cumplimiento de las funciones del Consejo Legislativo⁸⁷.

o *La Junta Directiva*

La Junta Directiva es el órgano colegiado responsable del adecuado desarrollo de la actividad parlamentaria, cuya actuación se rige por los principios de imparcialidad, objetividad y equidad⁸⁸. La mesa o junta directiva es un órgano que está presente en la mayoría de los parlamentos, cuyo mandato puede ser diverso de acuerdo al sistema que rige en el país. En nuestro caso, la Junta Directiva del Consejo Legislativo pudiera catalogarse como un órgano meramente administrativo, puesto que las atribuciones políticas más importantes las tiene la Presidencia en cuanto a órgano unipersonal.

La Junta Directiva del Consejo Legislativo está integrada por el Presidente y un Vicepresidente, los cuales serán elegidos entre los legisladores al inicio del período en la sesión de instalación, y al inicio de cada período de sesiones ordinarias por votación pública e individual. A estos los acompaña también un Secretario que deberá ser nombrado fuera del seno parlamentario.

Las atribuciones de la Junta Directiva están descritas en el artículo 21 de la LOCLE. De acuerdo a este le incumbe velar por el cumplimiento de la misión y funciones del Poder Legislativo Estadal, cuidar la efectividad del trabajo legislativo, estimular y facilitar la participación ciudadana, dirigir el CL, rendir cuentas públicas sobre la gestión anual realizada, y garantizar el buen funcionamiento de los servicios de apoyo a la gestión del CL y las comisiones. También se establece que los integrantes de la Junta Directiva cooperarán entre sí en el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de sus responsabilidades y competencias individuales. Señala también la ley, que las decisiones de la Junta Directiva deben tomarse en lo posible mediante consenso, y en el caso que no lo hubiere, deberá someterse a votación en el pleno.

La actuación del Vicepresidente en el Consejo Legislativo es de suplencia, no tiene ninguna atribución particular más que auxiliar al Presidente en el desempeño

87 Atribuciones representativas (numerales 1 y 11), atribuciones de dirección (numerales 2,3,4,6,7,10 y 14), atribuciones administrativas (numerales 8 y 13), y atribuciones políticas (numerales 5,9 y 12).

88 Cervantes, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, 71.

de sus funciones y suplirlo en sus ausencias⁸⁹. Por su parte, el Secretario (a) tiene como atribución distribuir oportunamente a los legisladores el orden del día, comprobar el quorum de instalación y votación, llevar el control de asistencia de los legisladores, llevar el libro de actas y cualesquiera otros libros de registro necesarios, custodiar el archivo y sellos del CL, formar el expediente de todo proyecto de ley o acuerdo admitido por la plenaria, verificar la exactitud y autenticidad de los textos de las leyes, acuerdos y demás actos del CL, cuidar la integración y publicación del diario de debates, recoger y computar las votaciones y comunicar al Presidente los resultados, y proveer todo lo necesario para el desarrollo de las sesiones.

o *Las Comisiones*

Como mencionamos anteriormente, las comisiones son órganos de funcionamiento de los Consejos Legislativos, su importancia radica en que es la forma que adopta el órgano legislativo para el cumplimiento material de las diferentes funciones y actividades parlamentarias. Las comisiones son instancias especializadas que por encargo de la Cámara preparan las materias que conocerá la plenaria o estudian los asuntos que ésta les encomienda⁹⁰. La actividad que realizan las comisiones no se reduce a la materia de formación de la legislación. Mediante las comisiones, las Cámaras ejercen todas sus funciones, por lo que la operación eficiente y eficaz de estos órganos funcionales determina el buen funcionamiento de toda la Cámara⁹¹.

Las comisiones se crean en el pleno de los parlamentos. Son de diferentes tipos, les son encomendadas tareas diferentes y se distinguen por los intereses y atribuciones especiales que corresponden a cada una de ellas⁹². En este sentido los Consejos Legislativos pueden organizarse para su funcionamiento en comisiones permanentes o comisiones especiales.

Las comisiones permanentes son aquellas que se establecen por vía reglamentaria. Es decir, funcionan a tiempo indeterminado y son integradas en cada legislatura de acuerdo a las formas previstas en la normativa interna. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión, y su actividad principal es preparar detalladamente todos los asuntos concernientes a su tema particular que serán presentados ante el pleno⁹³. Igualmente, realizan investigaciones

89 Artículo 23 LOCLE.

90 Avelado, *Curso de Derecho Parlamentario*, 127.

91 Cervantes, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, 93.

92 Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, 6ª ed. (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 235.

93 Valenzuela, *Derecho parlamentario*, 236.

y las actividades de control parlamentario en el área de especialización que le corresponde⁹⁴.

La LOCLE establece que las comisiones permanentes estarán dirigidas a los sectores de la actividad estatal, y desarrolla las atribuciones de las mismas en el artículo 28°, entre ellas: organizar y promover la participación ciudadana, estudiar la materia legislativa a ser discutida en el pleno, realizar investigaciones, ejercer controles, promover proyectos de acuerdos, resoluciones, y demás materias en el ámbito de su competencia, y todas aquellas actividades que sean encomendadas por la plenaria.

El número de comisiones permanentes varía de acuerdo a la composición de cada Consejo Legislativo. Sin embargo, no podrán ser más de siete en aquellos que estén constituidos por entre once y quince legisladores, ni más de cuatro en aquellos que tengan menos de once legisladores. Cada comisión permanente deberá estar integrada por un mínimo de tres legisladores, de los cuales uno fungirá como Presidente⁹⁵. El objeto de las comisiones permanentes será definido en cada Reglamento de Interior, y el pleno podrá crearlas o suprimirlas con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes⁹⁶.

Las comisiones especiales son aquellas nombradas por el pleno por un tiempo definido para tratar asuntos específicos determinados. Son designadas por la Cámara para el estudio de aquellos temas que por su naturaleza o urgencia requieran de un tratamiento especial⁹⁷. Una vez la comisión especial presenta el informe sobre el tema que se le ha encomendado, esta deberá someterlo a conocimiento del pleno para su modificación, aprobación o rechazo, y una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión pierde su razón de ser y deja de existir⁹⁸.

El artículo 31° de la LOCLE establece que las comisiones especiales deberán ser temporales y el objeto de las mismas no podrá coincidir con la materia de estudio de las comisiones permanentes. Estarán compuestas por un máximo de tres legisladores y su duración no podrá exceder los treinta días, salvo que sea prolongado en sesión plenaria por el voto favorable de la mayoría de sus integrantes.

94 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, 129.

95 Artículo 29 LOCLE.

96 Artículo 30 LOCLE.

97 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, 129.

98 Valenzuela, *Derecho parlamentario*, 237.

o *Los Grupos Parlamentarios*

Los grupos, bancadas o fracciones son órganos que surgen en las Cámaras para agrupar a los legisladores afiliados a un mismo partido. A diferencia de las comisiones que se fundamentan en la especialidad de la materia, los grupos parlamentarios se fundamentan en la afinidad política de sus integrantes⁹⁹, hacen que el funcionamiento interno de los parlamentos sea más eficaz, puesto que permite que los legisladores se agrupen según sus afinidades ideológicas y puedan formar criterios comunes al momento de los debates parlamentarios, así como para oponerse y apoyar iniciativas parlamentarias¹⁰⁰.

La participación de los grupos en las Cámaras puede ejercerse de dos formas: (i) como órgano de cohesión entre legisladores para la coordinación en las tareas parlamentarias; o (ii) como órganos de cohesión ideológica o partidista. En el primer sentido, los grupos parlamentarios tienen diferentes roles, entre ellos negocian y acuerdan con los otros grupos el orden del día, la secuencia y participación de oradores en los debates, la discusión de la legislación, el calendario de las actividades parlamentarias, y la designación de los miembros de las comisiones¹⁰¹. Su trabajo es servir de canal de comunicación entre los órganos de gobierno de las cámaras y los legisladores a los fines de que el trabajo parlamentario pueda realizarse de forma organizada.

En cuanto a la participación de los grupos como órganos de cohesión ideológica o partidista, García Pelayo comenta que los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del Parlamento y al mismo tiempo subunidades de la organización de los partidos políticos, “constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento”¹⁰². En este sentido, los grupos parlamentarios son los titulares de la disciplina parlamentaria de grupo, que no debe confundirse con la disciplina parlamentaria reglamentaria que es el correcto comportamiento de los legisladores en el ejercicio de sus funciones.

La disciplina de grupo, afirma Matheus, es el conjunto de condicionantes jurídicos que son instrumentalizados por los órganos directivos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios que les son afines para dirigir la conducta y el quehacer de los militantes y no militantes que ostentan la investidura parlamentaria según algún contenido programático partidista¹⁰³. Aunque la disciplina de grupo

99 Orlando Tovar Tamayo, *Derecho parlamentario* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1973), 82.

100 Valenzuela, *Derecho parlamentario*, 254.

101 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, 135.

102 Manuel García-Pelayo, *Obras completas* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991), 2013.

103 Juan Miguel Matheus, *El concepto de disciplina de grupo* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014), 63.

es un fenómeno político de origen partidista, no puede ser visto como una traba al mandato parlamentario. Por el contrario, afirma Aveledo, es natural que los partidos políticos que tienen presencia en las instancias parlamentarias quieran que sus parlamentarios se mantengan leales a la disciplina de su organización. El límite principal a la disciplina de grupo es el origen del mandato de sus miembros, al ser electos mediante sufragio popular se les confiere un grado de autonomía¹⁰⁴, ya que no representan a un grupo particular sino a los electores en su totalidad.

Las tensiones entre la disciplina de grupo y el no mandato imperativo de los parlamentarios es sin duda uno de los mayores retos en las Cámaras. Sin embargo no se trata de una vinculación obligatoria, los legisladores pueden formar parte o no de un grupo parlamentario, así como también en situaciones excepcionales abstenerse de votos u opiniones en razón de su conciencia.

Aunque la Constitución de 1999 no estableció nominalmente la figura de partidos políticos, sí estableció en el artículo 67° que todos los ciudadanos “tienen derecho a asociarse con fines políticos”. Esto, como ha señalado Matheus, debe ponerse en relación con lo establecido en el artículo 5° de la norma fundamental en cuanto que los partidos políticos ejercen una función de “mediación organizativa” que permite que la soberanía popular se convierta en un poder organizado, política y jurídicamente, para que el pueblo se gobierne a sí mismo mediante los procesos de representación a los que da lugar el derecho al sufragio consagrado en el artículo 63° de la Constitución¹⁰⁵.

De igual forma, no existe expresamente en la Constitución ninguna referencia sobre los Grupos Parlamentarios como órgano del Poder Legislativo, señala Matheus que “son entidades encuadrables dentro de la Constitución por vía de necesidad práctica, de operatividad democrática y de interpretación constitucional¹⁰⁶.”

Tratándose nuestro objeto de estudio del órgano legislativo estatal, debemos también referirnos a las constituciones estatales. En ellas, aunque se menciona al Consejo Legislativo como titular del Poder Legislativo Estatal, remiten a la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados el régimen de organización y funcionamiento interno.

Por su parte, la LOCLE estableció legalmente la figura de los grupos parlamentarios en el artículo 32°, atribuyéndole como función principal orientar, disciplinar y unificar criterios de sus integrantes en relación al trabajo parlamentario. Cabe destacar en este punto que no se menciona el número mínimo de legisladores

104 Aveledo, *Curso de Derecho Parlamentario*, 135.

105 Matheus, *El concepto de disciplina de grupo*, 78.

106 Matheus, *El concepto de disciplina de grupo*, 86.

necesarios para constituir un grupo parlamentario, y la generalidad de la norma en sí, permite también que parlamentarios de diferentes partidos puedan constituirse bajo el mismo grupo parlamentario.

Estatuto Jurídico de los Legisladores Estadales

Por estatuto jurídico de los parlamentarios, entendemos el conjunto de normas que regulan los derechos, deberes, incompatibilidades y prerrogativas de los legisladores. Se trata de la situación jurídica excepcional que la norma fundamental, la ley y los Reglamentos de Interior proyectan para unos sujetos de eminente relevancia constitucional¹⁰⁷. El estatuto jurídico de los legisladores responde a su condición de integrantes del órgano que representa la soberanía popular y se justifica en la medida que sirvan al desempeño del cargo público¹⁰⁸. Para poder disfrutar del conjunto de garantías que se desprenden del estatuto jurídico, es necesario adquirir la condición plena de legislador, para lo cual se debe cumplir con el acto de proclamación por parte del órgano electoral.

Los derechos y deberes, así como las prerrogativas de los parlamentarios, han tenido una evolución a lo largo de la historia que ha ampliado su contenido progresivamente. Describiremos entonces el estatuto jurídico de los legisladores estadales descritos en el Capítulo II de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados en tres áreas: (i) derechos y deberes, (ii) incompatibilidades; y (iii) prerrogativas parlamentarias.

o Derechos y deberes

En el ámbito parlamentario han interesado más los derechos que los deberes, debido a que en los orígenes del parlamento no existía mayor protección a los representantes de los ciudadanos, y tradicionalmente se encontraban frente a otros poderes por lo que era necesaria su defensa. Sin embargo, los deberes son el reverso de ese patrimonio jurídico que tienen los legisladores y que no sólo se configuran como deberes a lo interno de la Cámara, sino también para con quienes representa¹⁰⁹.

El artículo 5° de la LOCLE menciona el catálogo de deberes de los legisladores estadales. Estos pueden dividirse en dos tipos: (i) los deberes frente al cuerpo, que comprende funciones como velar por el cumplimiento de la misión y ocupaciones

107 Juan Miguel Matheus, *La disciplina parlamentaria en España y Venezuela: un estudio de Derecho Comparado* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014), 457.

108 Enrique Soriano Hernández, "Derechos y deberes de los diputados", en *Parlamento y diputado*, ed. Pau I Vall (Madrid: Tecnos, 2011), 100.

109 Soriano Hernández, "Derechos y deberes de los diputados", 99.

encomendadas al Poder Legislativo estatal, atender a las consultas de la Asamblea Nacional cuando se trate de la aprobación de proyectos de ley en materia relativa a los estados, asistir puntualmente a las sesiones plenarias o comisiones y subcomisiones, cumplir con las funciones que le sean encomendadas, y no divulgar información emanada en una sesión calificada como secreta por las dos terceras partes de los miembros; y (ii) los deberes frente a los electores, que contienen la rendición de cuentas anualmente, que realmente es informar sobre la gestión realizada a los electores y la vinculación permanente con los mismos.

El reconocimiento de los derechos de los parlamentarios pretende, ante todo, garantizar el ejercicio de un conjunto de facultades a los representantes políticos minoritarios frente a los grandes partidos políticos. Los derechos de los legisladores estatales se encuentran contenidos en los artículos 8, 12 y 14 de la LOCLE. Entre ellos está recibir oportunamente toda la documentación relativa a las materias de debate así como obtener información oportuna de todas las dependencias administrativas, solicitar, obtener y hacer uso del derecho de palabra, proponer leyes y acuerdos, participar en las discusiones y votaciones, contar con apoyo administrativo para el desempeño de su función parlamentaria, gozar de un sistema de previsión y protección social que incluye la remuneración y jubilación, realizar sus funciones en un ambiente adecuado, y recibir protección a su integridad física.

o Incompatibilidades

La incompatibilidad es la imposibilidad de ejercer una función determinada, o la ejecución de dos o más cargos a la vez. No podrán los legisladores ser propietarios, administradores o directores de empresas que contacten con personas jurídicas estatales, ni gestionar causas particulares de interés lucrativo con las mismas. Menciona igualmente la norma de que, en caso de surgir algún conflicto de intereses económicos, los legisladores que se vean involucrados en el mismo deberán abstenerse durante la votación ¹¹⁰.

La condición de legislador estatal es incompatible con cualquier otro cargo público salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales. Es decir, el aceptar cualquier otro cargo implica la pérdida de su investidura¹¹¹. A los efectos de la Ley se entiende por dedicación exclusiva el deber que tienen los legisladores de estar en todo momento a disposición de la institución parlamentaria estatal, y no podrán excusar el cumplimiento de sus deberes por el ejercicio de actividades públicas o privadas.

110 Artículo 6 LOCLE.

111 Artículo 7 LOCLE.

o Prerrogativas

El desarrollo histórico de las prerrogativas parlamentarias está vinculado con la evolución del parlamentarismo inglés, y su surgimiento data desde los tiempos medievales¹¹². Para muchos doctrinarios, los privilegios parlamentarios otorgados por los reyes en la época medieval no constituyen un verdadero origen de las prerrogativas parlamentarias. Para otros, forman parte de la evolución del Derecho Parlamentario y de los parlamentos en general. Para nosotros, deben considerarse las bases que fueron tomando fuerza y razón con el transcurrir de la historia parlamentaria en el mundo hasta lo que hoy conocemos como prerrogativas parlamentarias¹¹³.

Las prerrogativas logran su primer reconocimiento oficial en la Declaración de Derechos (*Bill of rights*) de 1689. En la cual se establecía que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento, no podían ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que no fuese el Parlamento. Aunque el *freedom speech* (libertad de expresión) y el *freedom from arrest* (prohibición de arresto) eran reconocidos por la Corona, en la práctica no era algo más que una reivindicación de los parlamentarios frente a las persecuciones por opiniones y acciones realizadas en la Cámara. Para ese momento, no era un privilegio basado en la representación. Se trataba de una protección frente a la Corona y al mismo tiempo de aquellos intereses particulares que presionaban a los parlamentarios¹¹⁴.

Las Revoluciones francesa y americana sentaron en sus instrumentos jurídicos las prerrogativas de inviolabilidad o inmunidad e irresponsabilidad, concibiéndolos de una forma tan amplia que no podría compararse con el que ahora identificamos con ese nombre. Los privilegios de los parlamentarios han cambiado en su contenido, es decir, en el ámbito material de aplicación, sin haber perdido su razón originaria. Se trata de una potestad cuyo fundamento consiste en la protección y defensa del fuero parlamentario¹¹⁵.

Con el desarrollo de las Democracias y el Estado de Derecho, las prerrogativas parlamentarias fueron insertas en las constituciones del mundo como parte del estatuto jurídico de los parlamentarios y con la finalidad de proteger a los miembros del Parlamento de ataques externos, en particular de otros Poderes Públicos, que

112 Héctor Granados, *Las inmunidades parlamentarias en el constitucionalismo venezolano* (Caracas: emeve, 2012), 25.

113 Andrea Mesa, "La Prerrogativa Constitucional de Irresponsabilidad Parlamentaria en la Constitución de 1999 y su Desconocimiento por parte del Tribunal Supremo de Justicia", en *Contra la representación popular: Sentencias inconstitucionales del TSJ de Venezuela*, ed. Ramón Guillermo Aveledo (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2019), 152.

114 Mesa, "La Prerrogativa Constitucional de Irresponsabilidad Parlamentaria en la Constitución de 1999 y su Desconocimiento por parte del Tribunal Supremo de Justicia", 153.

115 Granados, *Las inmunidades parlamentarias en el constitucionalismo venezolano*, 36.

por los caminos autocráticos busquen mermar la autonomía funcional del Poder Legislativo¹¹⁶.

Con sus diferencias procedimentales, todas nuestras constituciones han contemplado las prerrogativas de inmunidad e irresponsabilidad de los parlamentarios. La inmunidad referida a la imposibilidad de detener a un parlamentario durante el ejercicio de sus funciones a un proceso penal por la posible comisión de un delito sin autorización del parlamento, salvo en casos de flagrancia. Por su parte, la irresponsabilidad se refiere a la imposibilidad de juzgar a un parlamentario por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Aunque las prerrogativas parlamentarias suelen llamarse “privilegios parlamentarios” no se trata de otorgar a la persona del parlamentario una suerte de impunidad o condición especial, las prerrogativas no son garantías *intuito personae*. Por el contrario, se trata de una garantía funcional a la persona en su condición de parlamentario que permite el libre desarrollo y ejercicio de la actividad parlamentaria, y a su vez garantiza la eficacia de la representación.

La Constitución de 1999 estableció que los legisladores estatales cuentan con inmunidad en su jurisdicción territorial en los mismos términos establecidos para los diputados a la Asamblea Nacional¹¹⁷. Es decir, constitucionalmente los legisladores de los Consejos Legislativos gozan de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo¹¹⁸. La LOCLE refiere en cuanto a la inmunidad a lo establecido en la Constitución y desarrolla el procedimiento a través del cual puede solicitarse el allanamiento a la misma.

En cuanto a la irresponsabilidad, ni la Constitución ni la LOCLE refieren alguna regulación. Sin embargo, algunas constituciones estatales hacen referencia a esta prerrogativa, aludiendo a los términos establecidos en la norma fundamental¹¹⁹.

Aunque pudiera pensarse que sólo en los estados donde aparece mencionada constitucionalmente la irresponsabilidad serán aquellos donde sea garantizada, debemos resaltar que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido como jurisprudencia que el fuero parlamentario en su conjunto no lo poseen los parlamentarios en su condición de persona:

“...sino que los poseen en cuanto son miembros de los cuerpos legisladores, en representación de la voluntad popular, y su fundamento no sólo va dirigido a la

116 Mesa, “La Prerrogativa Constitucional de Irresponsabilidad Parlamentaria en la Constitución de 1999 y su Desconocimiento por parte del Tribunal Supremo de Justicia”, 155.

117 Artículo 162 CRBV.

118 Artículo 200 CRBV.

119 *Vid.*, Tabla 1°.

protección de la función, sino que su inviolabilidad existe en razón de la protección del interés del Estado, su institucionalidad y en beneficio de la colectividad y no de la persona en particular”¹²⁰.

Con lo cual podemos atribuir de forma análoga la prerrogativa de irresponsabilidad a los parlamentarios estatales en cuanto a su condición de representantes ante los órganos legislativos estatales.

El procedimiento de allanamiento a la inmunidad de los legisladores estatales es similar al de los diputados a la Asamblea Nacional, es decir, el Tribunal Supremo de Justicia será el juez natural del legislador, encargado de conocer las causas de enjuiciamiento de los legisladores a los cuales se les impute un hecho punible previa autorización del Consejo Legislativo. Para que pueda autorizarse al máximo Tribunal sobre el enjuiciamiento de un legislador, deberá primero informarse al cuerpo, que designará una comisión especial que se encargará de estudiar el asunto y presentar ante el pleno un informe detallado, acompañado por una proposición sobre la procedencia o no de la autorización solicitada dentro de los treinta días siguientes a su constitución. La comisión podrá solicitar a cualquier autoridad judicial o cualquier órgano del Estado la información necesaria para su investigación y se abstendrá de presentar en el informe opiniones sobre la calificación jurídica del asunto, así como deberá garantizar en todo momento la aplicación de las reglas del debido proceso¹²¹.

Una vez presentado el informe deberá someterse a votación en sesión plenaria, y el legislador a quién se haya solicitado el levantamiento de su inmunidad deberá abstenerse de votar en la decisión que sobre el asunto tome la plenaria. Si, una vez recibido el informe de la comisión especial, transcurre un plazo de treinta días y el Consejo Legislativo no se pronuncia con respecto al asunto, se entenderá negada la autorización al Tribunal Supremo de Justicia para conocer la causa.

120 sSP TSJ 68/2000, del 31 de mayo.

121 Artículo 10 LOCLE.

Tabla 1 Los Consejos Legislativos en las constituciones estatales de Venezuela

Estado	Fecha de promulgación de la Constitución Estatal	Composición *Actualización CNE 2021	Período de sesiones	Prerrogativas de los legisladores
Amazonas	12 de septiembre 2002	7 legisladores (2 nominales, 4 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículo 97°
Anzoátegui	01 de julio 2002	15 (5 nominales, 9 lista, 1 representante indígena)	-	-
Apure	30 de octubre 2002	7 legisladores (2 nominales, 4 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 74° y 75°
Aragua	11 de enero de 2002	15 legisladores (6 nominales, 9 lista)	-	Artículo 77° (Solo en el territorio del Estado Aragua)
Barinas	12 de abril 2016	11 legisladores (4 nominales, 7 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 31° y 32° (Solo en el territorio del Estado Barinas)
Bolívar	05 de julio 2001	15 legisladores (5 nominales, 9 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 116° y 117° (Solo en el territorio del Estado Bolívar)
Carabobo	07 de enero 1991	15 legisladores (6 nominales, 9 lista)	23 de enero	Artículos 26° y 27° (desde diez (10) días antes de comenzar las sesiones hasta diez (10) días después de concluir éstas o separarse del ejercicio de sus funciones)

Cojedes	20 de enero 2014	7 legisladores (3 nominales, 4 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículo 36°
Delta Amacuro	16 de diciembre 2015	7 legisladores (2 nominales, 4 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículo 96° (En el territorio nacional)
Falcón	07 de enero 2004	11 legisladores (4 nominales, 7 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 84° y 88°
Guárico	28 de diciembre 2006	9 legisladores (4 nominales, 5 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 122° y 123° (Sólo en el estado Guárico) El artículo 124° establece que los suplentes cuentan con prerrogativas una vez sean juramentados y estén en el ejercicio de sus funciones
Lara	19 de diciembre 2002	15 legisladores (6 nominales, 9 lista)	-	Artículos 53°, 54° y 55° (Solo en el territorio del Estado Lara)
Mérida	05 de julio 2014	11 legisladores (4 nominales, 7 lista)	-	Artículo 63° (Solo en el territorio del Estado Mérida)
Miranda	25 de julio 2006	15 legisladores (6 nominales, 9 lista)	-	Artículos 37° y 38° (Solo en el territorio del Estado Miranda)
Monagas	21 de diciembre 2011	11 legisladores (3 nominales, 7 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículo 85°
Nueva Esparta	12 de junio 2014	7 legisladores (3 nominales, 4 lista)	-	Artículo 70°

Portuguesa	28 de diciembre 2011	11 legisladores (4 nominales, 7 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 62° y 63°
Sucre	13 de noviembre 2002	11 legisladores (3 nominales, 7 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 59° y 64° (Solo en el territorio del Estado Sucre)
Táchira	09 de febrero 2001	13 legisladores (5 nominales, 8 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 111° y 112° (Solo en el territorio del Estado Táchira)
Trujillo	12 de diciembre 2000	9 legisladores (4 nominales, 5 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 61° y 66° (Solo en el territorio del Estado Trujillo)
La Guaira	30 de agosto 2001	7 legisladores (3 nominales, 4 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	-
Yaracuy	30 de diciembre 2002	9 legisladores (4 nominales, 5 lista)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 105° y 106° (Solo en el territorio del Estado Yaracuy)
Zulia	21 de diciembre 2011	15 legisladores (5 nominales, 9 lista, 1 representante indígena)	05 de enero al 15 de agosto / 15 de septiembre al 15 de diciembre	Artículos 42° y 43° (Solo en el territorio del Estado Zulia)

Fuente: elaboración propia

TERCERA PARTE

**EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL
EN LA REPÚBLICA FEDERAL
DE ALEMANIA**

EL ÓRGANO LEGISLATIVO ESTADAL EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA



En los capítulos anteriores nos aproximamos al estudio histórico-positivo de los órganos legislativos en nuestra historia constitucional, y describimos al Consejo Legislativo como la institución parlamentaria estatal en nuestro sistema constitucional actual. Sin embargo, como ya hemos advertido, el vago desarrollo del federalismo en Venezuela ha causado que el órgano legislativo estatal sea una institución con poca relevancia. Actualmente se puede percibir como una institución accesoria al Poder Ejecutivo Estatal que en sí mismo es el nivel del Poder Público más debilitado frente al Nacional y Municipal.

Es por ello que nos resulta necesario recurrir al Derecho Comparado en virtud de conocer las buenas prácticas en esta materia, para que en el proceso de reconstrucción institucional de Venezuela podamos aspirar a que el Poder Legislativo Estatal se convierta en un órgano parlamentario robusto y con las competencias derivadas de la forma de Estado Federal.

En este sentido, nos adentraremos a describir y analizar la naturaleza jurídica, composición, funciones y régimen de funcionamiento de los parlamentos de los estados federados en sus diferentes calificativos *Landtag*, *Bürgerschaft* o *Abgeordnetenhaus*, como órganos legislativos del segundo nivel de gobierno de la República Federal de Alemania, y al mismo tiempo compararlos con los Consejos Legislativos de los Estados en Venezuela.

Naturaleza jurídica

Desde la unificación del Imperio Alemán (*Keiserreich*) en 1871, Alemania se ha constituido bajo la forma de Estado Federal. La norma fundamental de ese año¹ otorgaba al gobierno central un catálogo breve de competencias, reservando todas las demás a los *Staaten*. Sin embargo, el gobierno central fue adquiriendo más competencias a través de reformas constitucionales que eran aprobadas por el *Bundesrat*, que para el momento sólo era un cuerpo parlamentario de representación de los gobiernos estatales en su mayoría monárquicos. Con lo cual, poco accionar

1 Ley N° 628, Ley relativa a la Constitución del Reich Alemán del 16 de abril de 1871.

tenían los parlamentos estatales en las modificaciones constitucionales, y en la creación de leyes estatales².

En los años de la República de Weimar (1919-1933) los gobiernos monárquicos de los ahora llamados *Land* (en singular) y *Länder* (en plural) fueron sustituidos por gobiernos dependientes de los *Landtage* (parlamentos estatales) que, legitimados democráticamente, se enfrentaron a un gobierno central (*Reich*) mucho más fuerte y con un catálogo amplísimo de competencias. En el *Reichrat* que reemplazó al *Bundesrat*, los gobiernos de los *Länder* actuaban en función de las opiniones de los partidos políticos más que en las opiniones expresadas por los parlamentos estatales, aunque los gobiernos estatales debían contar con la mayoría parlamentaria. Durante este período algunos funcionarios de los *Länder* promovieron la uniformidad en las leyes de los estados haciéndolas más favorables al gobierno central.

Durante el período del nacionalsocialismo (1933-1945) los gobiernos de los *Länder* fueron autorizados a decretar leyes mediante “procedimientos legislativos simplificados”, lo que produjo un año después de la llegada de Hitler al poder, que el 31 de enero de 1934 los parlamentos de los estados federados fuesen disueltos oficialmente³.

El 23 de mayo de 1949 se promulga la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*⁴ que actualmente sigue rigiendo a todo el pueblo alemán. El capítulo II del texto constitucional desarrolla el Sistema Federal Alemán y la relación entre la Federación (*Bundes*) y los Estados (*Länder*), afirmando la garantía de conformidad del orden constitucional de los estados a la Ley Fundamental.

La distribución de competencias establecida constitucionalmente se engloba en tres tipos de legislación: (i) exclusiva, (ii) concurrente, y (iii) macro. El artículo 73° enumera la legislación exclusiva a la Federación en la que se incluye: la defensa y los asuntos exteriores, la moneda, las aduanas, la nacionalidad, residencia e identificación, el tráfico aéreo y ferroviario, el correo y las telecomunicaciones, la producción y uso de energía nuclear, entre otros temas.

Las áreas de legislación concurrentes son aquellas en las que los estados tienen la facultad de legislar mientras, y en medida que, la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa⁵. Entre estas se incluye: el derecho civil y penal, el bienestar público, los asuntos económicos, las relaciones laborales, el transporte, etc. Una disposición especialmente controvertida se encuentra en el

2 Hermann Eicher, *Der Machtverlust der Landesparlamente* (Berlin: Duncker & Humblot, 1988), pp. 23–27.

3 Arthur B. Gunlicks, *The Länder and German federalism* (Manchester: Manchester University Press, 2003), 213.

4 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania

5 Artículo 72 Ley Fundamental

artículo 72º, que otorga al gobierno federal el derecho de aprobar la legislación concurrente en favor de la promoción de condiciones de vida equivalente en todo el país “si es necesario”⁶.

El tercer ámbito de legislación es el marco, que es la facultad que tienen los *Länder* de legislar sobre aquellas materias exclusivas a la Federación que expresamente la Ley Federal autorice⁷. En este sentido, se supone que las leyes federales de esta categoría (principalmente la regulación de empleados públicos, planificación estatal, residencia, etc.) dejan a los parlamentos estatales el desarrollo detallado de las normas y el plazo de actuación que los mismos tienen para hacerlo, aunque en la práctica las disposiciones de las leyes marco no dejan mucha capacidad de maniobra⁸.

Resulta importante señalar las atribuciones legislativas de los *Länder* porque una de las características fundamentales del sistema federal alemán, o del *kooperativer Föderalismus* (federalismo cooperativo) son estas numerosas excepciones a las materias de competencia estatal, que a su vez tienen como resultado que los órganos nacionales (*Bundestag* y *Bundesrat*) sean responsables de la mayor parte de la legislación, y los estados, de la ejecución⁹. Esto no implica que los estados no tengan participación en la creación de legislación nacional. En el federalismo cooperativo se coordinan los niveles de poder (*Bundes* y *Länder*) llegando a la creación de organizaciones de carácter mixto, entre ellas el Consejo Federal (*Bundesrat*)¹⁰. El Consejo Federal alemán tiene la misión de colaborar en representación de los estados, en la legislación y la administración de la Federación. No se puede confundir con una segunda cámara en el sentido senatorial, el *Bundesrat* es un órgano federativo autónomo. Sus representantes no son electos de forma directa o semidirecta (como en el federalismo estadounidense) sino que son designados por el gobierno de cada *Land*. A pesar de ser una institución de la Federación, su composición depende de los estados federados, y al mismo tiempo, el gobierno de los estados federados es nombrado por el parlamento estatal.

Al igual que los Consejos Legislativos de los Estados en Venezuela, podemos encuadrar a los *Landtage* dentro de la tipología de órganos colegiados, representativos, electivos, y centrales, así como podemos afirmar que son órganos constitucionales puesto que son necesarios para el funcionamiento del Estado alemán.

6 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*, 214.

7 Artículo 71 Ley Fundamental

8 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*, 214.

9 Artículo 83

10 Dieter Nohlen, «Sistema Federal y sistema de partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos*, N° 4 (1978), 150.

Composición

Los *Landtag*¹¹ son los órganos de representación, legislación, deliberación y control político de los dieciséis estados federados. Además de ser un sistema federal, Alemania se rige por un sistema de gobierno parlamentario y un sistema de partidos políticos robusto, lo que representa la mayor diferencia con nuestro sistema constitucional, y particularmente con los Consejos Legislativos de los Estados.

La composición de cada *Landtag* depende de la normativa electoral y las constituciones de cada estado federal. Sin embargo, en la mayoría de los estados se eligen los miembros del parlamento a través de un sistema combinado entre el escrutinio proporcional y la elección personalista¹². Sólo se presentan candidatos a las circunscripciones o distritos (el número dependerá de la división política-territorial de cada estado), y esto determinará cuántos diputados de las listas de los partidos políticos serán adjudicados en el parlamento. Por ejemplo, en el Estado de Baden-Wurtemberg el número de mandatos directos es de setenta, y como mínimo se adjudican otros cincuenta mandatos con el título de “mandato indirecto”. Estos últimos se adjudican a aquellos candidatos que no hayan ganado por mandato directo en su circunscripción, pero que, en comparación con los otros candidatos de su partido en los otros circuitos, hayan obtenido mejores resultados. Adicionalmente, se suma un tercer grupo llamado “mandatos adicionales y mandatos compensatorios” que se adjudican al resto de los partidos hasta llegar a ciento cincuenta y cuatro diputados¹³.

Los dos estados que aún conservan un sistema proporcional puro, son aquellos que tienen menor población, Bremen y Sarre. Es decir, sin combinación con un circuito mayoritario mediante elección directa de los candidatos en distritos uninominales. En estos sistemas, el elector dispone de un único voto, que deberá dirigir a la lista del partido que considere oportuno¹⁴.

Igualmente, la fecha de elección de los parlamentos estatales se elige con base en lo establecido en la norma estatal. Aunque no suelen coincidir las elecciones

11 En las ciudades-Estado los parlamentos estatales llevan otros nombres: *Bürgerschaft* (Bremen y Hamburgo), y *Abgeordnetenhaus* (Berlín).

12 Resumen sobre los sistemas electorales en las elecciones estatales *vid.*, “Das Wahlrecht bei Landtagswahlen”, Wahlrecht.de, consultado el 30 de octubre de 2022, <https://www.wahlrecht.de/landtagel/>.

13 La sección 1 de la Ley de Elecciones estatales (*Landtagswahlgesetz – LWG*) del Estado de Baden-Württemberg publicada el 15 de abril de 2005 bajo el N° 1113 y recientemente reformada (26 de abril 2022) establece el régimen electoral para las elecciones del *Land*, *vid.* <https://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+BW&pmsl=bsbawueprod.pmsl&max=true&aiz=true#jlr-WahlGBW2005V14P2>

14 Carlos Fernández, “Los sistemas electorales de los “Länder” alemanes y sus reformas: panorámica general y tendencias de reforma”, *Revista española de derecho constitucional*, n.º 117 (2019): 112.

de los estados federados, algunos estados han acordado la realización de elecciones estatales de forma coordinada¹⁵. Esto, que es en sí mismo una facultad propia de organización interna de los *Länder*, influye en la composición del *Bundesrat* cuyo papel fundamental es la representación de los estados en la política federal. Al tener múltiples elecciones estatales causan campañas electorales continuas que paralizan la vida política del Consejo Federal, ya que los miembros del mismo son también miembros del gobierno del *Land*¹⁶, y que a su vez son electos cada vez que comienza un nuevo período legislativo del *Landtag*.

Tabla 2 Sistemas Electorales de los Landtage

Land	Período Legislativo	Fecha de la última elección	Mandatos a elegir	Sistema Electoral
Baden-Württemberg	5 años	14.03.2021	120 (70 directos – 84 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Baviera	5 años	14.10.2018	180 (91 directos – 89 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Berlín	5 años	26.09.2021	130 (78 directos – 52 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Brandeburgo	5 años	01.09.2021	88 (44 directos – 44 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Bremen	4 años	26.05.2019	84 electos por listas abiertas	Representación Proporcional

15 *Vid.*, Tabla 2.

16 Artículo 51º Ley Fundamental de la República Federal de Alemania establece que el *Bundesrat* se compone de miembros de los gobiernos de los *Länder*, que los designan y los cesan. Pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos gobiernos. Cada *Land* tiene, por lo menos, tres votos. Los *Länder* de más de dos millones de habitantes tienen cuatro; los de más de seis millones, cinco y los de más de siete millones, seis y cada *Land* podrá enviar tantos miembros como votos tenga. Los votos de un *Land* pueden ser emitidos sólo en bloque y sólo por los miembros presentes o sus representantes.

Hamburgo	5 años	23.02.2020	121 (70 directos – 51 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Hesse	5 años	28.10.2018	110 (55 directos – 55 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Mecklemburgo – Pomerania Occidental	5 años	26.09.2021	71 (36 directos – 35 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Baja Sajonia	5 años	09.10.2022	135 (87 directos – 48 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Renania del Norte-Westfalia	5 años	15.05.2022	181 (128 directos – 53 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Renania-Palatinado	5 años	14.03.2021	101 (51 directos – 50 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Sarre	5 años	27.03.2022	51 electos por listas cerradas	Representación Proporcional
Sajonia	5 años	01.09.2019	120 (60 directos – 60 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Sajonia-Anhalt	5 años	06.06.2021	83 (41 directos – 42 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Schleswig-Holstein	5 años	08.05.2022	69 (35 directos – 34 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)
Turingia	5 años	27.10.2019	88 (44 directos – 44 por asignación)	Representación Proporcional personalizada (Mixto)

Fuente: elaboración propia

Funciones

Si bien los Parlamentos Estadales son los órganos legislativos de las entidades estadales, no se agota su función en la legislación, especialmente en un sistema parlamentario como el alemán. Bagehot y Weber intentaron describir en un catálogo amplio las funciones de los parlamentos. Para Bagehot, el parlamento tenía las siguientes funciones: (i) función electiva, es decir, elegir al gobierno; (ii) función expresiva, es decir, la de expresar la opinión popular; (iii) función docente, que es la función de educar e instruir a la nación, (iv) función informativa, de informar y presentar las quejas del pueblo ante el parlamento; (v) función legislativa. Por su parte, Max Weber añade una función estableciendo el siguiente catálogo: (i) función electoral y de selección; (ii) función de control; (iii) función legislativa, (iv) función de debate; (v) función de representación y articulación¹⁷.

• *Función electoral y de selección*

De acuerdo al sistema de gobierno que rige un país, esta función puede ser más o menos relevante. En los sistemas parlamentarios es incluso más importante que la propia función legislativa puesto que del propio parlamento emana el Poder Ejecutivo. En Alemania, con sus diferencias en cuanto a los métodos de selección, todos los *Ministerpräsident* (jefes de gobierno) son electos por los *Landtage*.

Las diferencias generales en cuanto a la participación del parlamento en la selección de los ministros del gabinete son procedimentales. En las ciudades-Estado¹⁸ el parlamento elige a todo el *Senat* (gabinete) que, en el caso de Berlín, primero se escoge al Alcalde quien a su vez escoge al gabinete, y en Bremen y Hamburgo primero se escoge al gabinete que a su vez escoge al Alcalde. En seis de los estados, el parlamento escoge al primer ministro y luego este nombra el gabinete que debe ser aprobado por el *Landtag*. En siete de los estados, el parlamento sólo escoge al ministro-presidente, y este elige a sus ministros, lo que también ocurre a nivel federal¹⁹. Igualmente, la función de elección dentro del parlamento se extiende a otros cargos importantes como el nombramiento de los jueces de los tribunales constitucionales de los estados²⁰, así como cada cinco años seleccionan entre sus

17 Herbert Schneider, *Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik* (Opladen: Leske & Budrich, 1979), 30. Las primeras cinco, son las funciones clásicas desarrolladas por Walter Bagehot a las que Max Weber incluyó la sexta. Otros autores también incluyen la función de comunicación y/o representación (relación entre el pueblo y gobierno).

18 Berlín, Bremen y Hamburgo.

19 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*, 223.

20 Aunque no se establece de forma nominalmente expresa en La Ley Fundamental la creación de Tribunales Constitucionales en los *Länder* o su composición y elección, en su artículo 100° atribuye explícitamente al Tribunal Constitucional Federal la competencia para resolver las cuestiones de divergencia por los tribunales constitucionales de los *Länder* en caso de

propios miembros a la mitad de los electores de la Asamblea General que escoge al Presidente Federal como Jefe de Estado²¹.

Como podemos observar, esta es una de las funciones propias del sistema alemán (parlamentario) que se diferencia radicalmente del sistema venezolano (presidencialista). En nuestro sistema constitucional, la función de elección de miembros de otros órganos del Poder Público Estatal se ve reflejada en la función de control político, como hemos mencionado anteriormente, mientras que en el caso alemán se configura como una de las funciones más importantes puesto que del parlamento estatal se nombran los integrantes del resto de los órganos del Poder Público Estatal y la representación del *Land* en el Consejo Federal.

• *Función de control*

El parlamento no solo nombra al poder ejecutivo, sino que también lo controla. Sin embargo, el federalismo cooperativo en Alemania hace que el control parlamentario se reduzca al control en la ejecución de políticas acordadas entre el gobierno del *Land* y el Gobierno Federal. En este sentido, Schneider²² ha dividido los tipos de control parlamentario en: (i) control político; (ii) control administrativo; y (iii) control especializado y los entrelaza con los mecanismos de control que tienen los parlamentos estatales como son las pequeñas o grandes interpelaciones. En el caso de las preguntas importantes (*Große Anfragen*) se suele reservar para las sesiones dedicadas a las cuestiones políticas y suelen ser respondidas de forma oral en el debate. En el caso de las preguntas pequeñas (*Kleine Anfragen*) suelen ser preguntas individuales de los diputados a ministros o funcionarios particulares dirigidas a actuaciones administrativas, y suelen ser enviadas y respondidas de forma escrita. Por último, el control especializado que resulta de forma más rutinaria en interpelaciones es el seno de las comisiones parlamentarias.

Dentro de la función de control también se encuentra el control presupuestario. El *Landtag* con su derecho presupuestario o también conocido como *Königsrecht* (derecho real) decide con qué fines puede el estado gastar sus

discrepancia con la interpretación de la Ley Federal o por otro Tribunal Constitucional de un *Land*. Igualmente impone a los jueces ordinarios la obligación de plantear ante el "Tribunal del *Land* competente de los conflictos constitucionales" aquellas cuestiones de inconstitucionalidad en relación a aquellas leyes que consideren contradictorias a la Constitución del *Land*.

21 El artículo 54° de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania establece que el Presidente Federal es elegido sin debate por la Asamblea General compuesta de los miembros del *Bundestag* y de un número igual de miembros elegidos, según los principios de la representación proporcional, por las asambleas legislativas de los Länder

22 Schneider, *Länderparlamentarismus...*, 39–41.

ingresos²³. El parlamento no sólo aprueba la ley de presupuesto del estado, sino que también supervisa su implementación. Se realiza un seguimiento a las instituciones estatales para determinar si han utilizado correctamente los recursos financieros. En este sentido, existe un órgano de auditoría estatal independiente o Tribunal de Cuentas (*Landesrechnungshofes*) que presenta informes regularmente que ayudan a los parlamentarios a cumplir su función²⁴.

• *Función legislativa*

En los sistemas parlamentarios, la función legislativa de los parlamentos resulta de menor importancia que en el sistema presidencial. Esto en vista de que en un sistema como el alemán, al que se suma la relevancia de los partidos políticos y las coaliciones en el gobierno, se espera que el parlamento emita leyes que contribuyan con las políticas del ejecutivo. En este sentido, la mayoría de las iniciativas de ley en los parlamentos estatales procede del propio gobierno que es resultado de la mayoría parlamentaria. En muchos casos, los cambios en la legislación terminan siendo discutidos en el seno de las comisiones o entre bastidores, aunque formalmente es el parlamento quién aprueba la ley y conservan el poder último del proceso legislativo.

Adicional a esto, el propio sistema federal deja muy poco espacio para el debate legislativo en los *Landtage*, ya que estos últimos funcionan en mayor medida como entes de desarrollo y ejecución de las leyes federales, con lo cual muchos críticos han sugerido que los parlamentos de los *Länder* son órganos legislativos superfluos con poderes limitados de los cuales el público general apenas puede percibir²⁵.

El proceso de formación de leyes varía de acuerdo a cada constitución del parlamento federal y su reglamento interno. Sin embargo, los proyectos de ley deben ser presentados por un mínimo de diputados o por un grupo parlamentario. Los proyectos se debaten en el pleno en dos o tres sesiones y se aprueban con mayoría simple, salvo los proyectos de reforma constitucional que requieren mayoría calificada.

• *Función de debate*

La función deliberativa tiene como finalidad la educación política desde el parlamento, así como la comunicación con los electores y partidarios del partido.

23 Hans-Georg Wehling, Konrad Pflug y Oliver Turecek, „Das Etatrecht – „Königsrecht“ des Parlaments“, *BADEN-WÜRTTEMBERG Eine kleine politische Landeskunde*, n.º 6 (2018): 52, https://www.lpb-bw.de/publikationen/politischelandeskunde/kpl_08.pdf.

24 Dieter Engels, “El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender relaciones”, *Revista española de control externo* 4, n.º 12 (2002):29.

25 Schneider, *Länderparlamentarismus*, 51.

Los debates son un medio a través del cual los diputados pueden llamar la atención de los partidarios²⁶. La oposición juega un rol importante en los debates al utilizar el espacio para señalar los puntos débiles o contradicciones en las actuaciones del gobierno o los proyectos de ley que son presentados, y a su vez los diputados del partido o coalición de gobierno tienen la oportunidad de defenderse.

Los debates suelen ser guiados por las declaraciones del gobierno, las cuestiones planteadas en los turnos de preguntas o por las discusiones de proyectos de ley. Igualmente, al comienzo de cada sesión plenaria se pueden celebrar uno o dos debates sobre temas de interés general o actual (*aktuelle Debatten*). Los temas de los debates de actualidad son propuestos por los grupos parlamentarios de forma alternada.

• *Función de representación y articulación*

Los diputados representan a los ciudadanos del *Land*. El *Landtag* es entonces un foro para la formación de la voluntad política. La inclusión e implementación de las opiniones políticas de los ciudadanos en las decisiones estatales es una de sus tareas centrales. Las posiciones de los partidos políticos representados en el parlamento se discuten en debates públicos: el gobierno debe responder ante los miembros del *Landtag*, y los diputados, como representantes del pueblo, exponen públicamente su posición sobre los asuntos del *Land*.

La articulación de los ciudadanos también es una tarea fundamental del parlamento estatal. Todos los ciudadanos tienen derecho a dirigir peticiones o quejas por escrito a sus representantes, así como también pueden participar de las comisiones aquellos grupos de ciudadanos que no se sienten representados en los grupos de partidos que alcanzaron escaños en el parlamento²⁷. Los parlamentarios sirven como canal de comunicación para el debate de temas ciudadanos, en cuanto reciben y articulan las peticiones presentadas.

Régimen de funcionamiento

La organización y funcionamiento del parlamento estatal se regirá por un reglamento interno de funcionamiento. Cada uno de los dieciséis estados acuerda sus normas procedimentales al inicio de cada período legislativo. Sin embargo, el funcionamiento general del parlamento suele ser común a todos los estados. Con el fin de sistematizar la información sobre los órganos y régimen de funcionamiento hemos

26 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*,227.

27 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*,228.

utilizado la información descrita en los Reglamentos de Interior (*Geschäftsordnung*) de cada uno de los *Landtage*²⁸. Igualmente, hemos acudido a la doctrina y la normativa federal en cuanto al estatuto jurídico de los parlamentarios estatales y los medios de participación de los mismos en el parlamento a través de los grupos parlamentarios.

El Pleno

Dem Plenum es el mayor órgano que compone la cámara. Es la asamblea plenaria de todos los diputados y suele tener lugar en dos o tres ocasiones por mes. En él se discuten y aprueban los proyectos de ley, se realizan los debates de actualidad, se ejercen las mociones de control y se llevan a cabo las elecciones. El orden del día (*Tagesordnung*) es discutido por los grupos parlamentarios previo a la sesión. En muchos casos, las cuestiones a tratar en el orden del día han sido discutidas por meses por los grupos, esto hace que en una misma sesión existan un gran número de puntos que pueden aprobarse o descartarse rápidamente.

Una vez iniciada la sesión con la asistencia de la mayoría de los diputados, se procede a la votación del *Tagesordnung*. Seguidamente se realiza el debate actual, el cual suele durar una hora. El grupo parlamentario que haya propuesto el tema para esa sesión será el primero en tener la palabra en el debate. Al terminar la hora comienza la hora de preguntas (*fragestunde*). Durante este período los diputados pueden plantear preguntas individuales del área política y administración estatal al gobierno, muchos diputados que no tienen interés particular sobre algún tema toman este espacio para realizar otras actividades. Estas no deben confundirse con las pequeñas y grandes preguntas que son los mecanismos de control directo sobre las actuaciones del gobierno. Se trata de preguntas sobre el tema del *aktuelle Debatten*.

Posteriormente, el pleno discute los proyectos de ley (en primera, segunda o tercera lectura). Si existen diferentes proyectos de ley se organizan de acuerdo a la fecha en que se recibieron y las terceras lecturas tienen prioridad sobre las segundas, las primeras y la discusión de proyectos de ley tienen prioridad sobre las mociones o investigaciones.

Luego de la discusión de los proyectos de ley se realizan las *Große Anfragen*, es decir, aquellas preguntas importantes que pueden plantear los grupos parlamentarios o al menos una quinta parte de los miembros del parlamento. Estas preguntas

28 [Landtag Baden-Württemberg](#), [Landtag Bavaria](#), [Abgeordnetenhaus Berlin](#), [Landtag Brandeburgo](#), [Bürgerschaft Bremen](#), [Bürgerschaft Hamburgo](#), [Landtag Hesse](#), [Landtag Mecklemburgo-Pomerania Occidental](#), [Landtag Baja Sajonia](#), [Landtag Renania del Norte-Westfalia](#), [Landtag Renania-Palatinado](#), [Landtag Sarre](#), [Landtag Sajonia](#), [Landtag Sajonia-Anhalt](#), [Landtag Schleswig-Holstein](#), [Landtag Turingia](#).

deben ser enviadas por escrito con anterioridad al gobierno estatal y suelen estar relacionadas con problemas nacionales o temas específicos de importancia federal. Una vez culminan las investigaciones, se delibera sobre informes o algún tema específico del gobierno estatal. Para finalizar las sesiones plenarias se discuten las mociones y las resoluciones cuyo objetivo es emplazar al gobierno estatal a actuar de una manera específica frente a un asunto determinado. Aunque las mociones y resoluciones no tienen carácter vinculante para el gobierno estatal, si representan un llamado político del parlamento al gobierno.

La Presidencia

Al iniciar cada período parlamentario se realiza la *konstituierende Sitzung* (sesión constituyente) la cuál es dirigida por el diputado que mayor antigüedad tenga en el Parlamento. En esta sesión se escoge *der Präsident* o *die Präsidentin*. Tradicionalmente el grupo parlamentario que haya logrado la mayor cantidad de escaños suele ser quién tiene el derecho de postular a su candidato a Presidente para ser electo por el pleno. Los candidatos a presidente suelen haber sido diputados durante mucho tiempo y tienen una posición importante dentro de la Cámara más allá del grupo de partido, por lo que cuentan con amplia aprobación y confianza. La presidencia se escoge por todo el período parlamentario. Su función principal es dirigir el trabajo del parlamento y representarlo en el exterior, proteger los derechos del parlamento y dirigir los debates para que sean desarrollados en buen orden. La presidencia también tiene la facultad de dirigir la administración parlamentaria con el apoyo de la Dirección del Parlamento y las fuerzas policiales en el edificio del parlamento.

En todos los Parlamentos Estadales se escogen los vicepresidentes del seno de la Cámara para todo el período, que suplen a la presidencia en la Cámara o fuera de ella cuando les sea delegado. La cantidad de *Vizepräsidentinnen* o *Vizepräsidenten* de cada Parlamento Federal varía de acuerdo a cada Constitución estatal (*Landesverfassung*). En diez de los dieciséis estados federados se escogen dos vicepresidentes²⁹, en Renania del Norte-Westfalia tres vicepresidentes, en Hamburgo y Baja Sajonia cuatro vicepresidentes, en Hesse y Turingia cinco vicepresidentes, y en el estado de Baviera se escogen seis vicepresidentes.

Adicional al presidente y sus vicepresidentes, el parlamento nombra a los secretarios. Los *Schriftführer/-innen* son designados en el pleno que acompaña al presidente y a los vicepresidentes en la sesión. Los secretarios son parlamentarios, lo

29 Baden-Württemberg, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Mecklemburgo – Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein.

que representa una diferencia importante con el sistema venezolano. Sus principales tareas incluyen certificar las deliberaciones, llevar la lista de discursos y prestar apoyo en las votaciones. Son nombrados al inicio de la legislatura y el número dependerá de la proporción respectiva de escaños del partido en el parlamento.

Al igual que las vicepresidencias, cada *Landtag* tiene la autonomía de nombrar el número de secretarios que establezca el Reglamento Interno. En los parlamentos de Baden-Württemberg, Hamburgo, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Sajonia, Schleswig-Holstein y Turingia se nombran dos secretarios. En Brandeburgo, Bremen, Berlín, Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Sarre cada grupo parlamentario presenta su secretario para ser votado en la plenaria. En Sajonia-Anhalt es el parlamento donde se nombra la mayor cantidad de secretarios, se nombran doce que representan a todas las fracciones parlamentarias de forma proporcional como escaños tengan en el parlamento. Un caso particular con respecto a las secretarías en el parlamento es el del estado de Baviera donde se escogen siete secretarios de los cuales los primeros tres comparten al mismo tiempo la cuarta, quinta y sexta vicepresidencia.

El Presídium o Mesa Ejecutiva

El *Präsidium* es un órgano de apoyo al presidente en la gestión de los asuntos de la administración parlamentaria. El número total de miembros de la mesa es decidido por cada *Landtag*³⁰. La mesa es el órgano de dirección y de control del parlamento, participa en importantes decisiones de personal, en la redacción del presupuesto del parlamento estatal, en la disposición de las salas del edificio del parlamento estatal, en la emisión de normas internas y en la disposición de los archivos del parlamento estatal.

Además, la mesa sirve de apoyo al Presidente del *Landtag* en la dirección de las sesiones plenarias: El Presidente o un Vicepresidente aseguran el orden parlamentario en la sesión plenaria, apoyados por los secretarios, generalmente uno de la facción del gobierno y otro de las facciones de la oposición. Los secretarios aceptan mociones y solicitudes de uso de la palabra, leen documentos, mantienen listas de oradores, controlan las correcciones a las actas del pleno y determinan el resultado de las votaciones con el Presidente.

30 En todos los estados federados se eligen los miembros del *Präsidium* para cada período legislativo salvo en el estado de Mecklemburgo – Pomerania Occidental. Actualmente la cantidad de miembros de las Mesas Ejecutivas son: Baden-Württemberg (22), Baviera (14), Berlín (18), Brandeburgo (11), Bremen (10), Hamburgo (7), Hesse (14), Baja Sajonia (18), Renania del Norte-Westfalia (4), Renania-Palatinado (3), Sarre (6), Sajonia (21), Sajonia-Anhalt (11), Schleswig-Holstein (10), Turingia (6).

El Consejo de Ancianos

El Consejo de Ancianos (Ältestenrat) apoya al Presidente en el desempeño de sus funciones. En particular, debe generar un entendimiento entre los grupos parlamentarios sobre el plan de trabajo del parlamento estatal y sobre la provisión de los cargos de Presidentes de comités y sus diputados. Discute los proyectos de agenda para las sesiones plenarias y analiza todas las decisiones fundamentales relacionadas con los eurodiputados y los procesos administrativos y de trabajo del Parlamento. El borrador del presupuesto del parlamento estatal también se discute en el Consejo de Ancianos, para luego ser aprobado en la plenaria.

Los Consejos de Ancianos suelen estar integrados por los Presidentes, Vicepresidentes y representantes de todos los grupos parlamentarios. Sus integrantes, suelen ser los diputados más experimentados, aunque no debe confundirse con los más antiguos. En este órgano se negocia el trabajo entre los grupos parlamentarios y al mismo tiempo se discuten las reglas de procedimiento del *Landtag*, así como las faltas cometidas a las mismas.

En los estados de Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein, Berlín, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia-Anhalt, y Turingia el Ältestenrat solo tiene función de consulta, la responsabilidad de la toma de decisiones respecto a la administración del trabajo parlamentario es exclusiva a la presidencia. Sin embargo, su principal función es llegar a acuerdos sobre los cuales la presidencia toma su decisión.

En los estados de Baden-Württemberg, Brandeburgo, Bremen, Baviera y Sajonia no existe el Consejo de Ancianos y la presidencia es quien lleva a cabo las funciones de estos. En Sarre, en el caso de que la mesa necesite consultar a los presidentes de los grupos parlamentarios, se llama a *Erweiterten Präsidium* o presidium ampliado que suple el Consejo de Ancianos.

Las Comisiones

Die Ausschüsse son las comisiones de los *Landtag*, son órganos parlamentarios cuya tarea principal es preparar las decisiones del parlamento para que sean ordenadas por la asamblea plenaria. Las comisiones también pueden tratar asuntos por iniciativa propia como presentar proyectos de ley, mociones y propuestas de resolución. El número de miembros es decidido por el parlamento en plenaria con base en la propuesta presentada por el *Präsidium*. Los presidentes de las comisiones y sus vicepresidentes son elegidos por la mesa y los miembros de la comisión por los grupos parlamentarios. Cada grupo parlamentario tiene derecho a tener al menos un

miembro en cada comisión, y aquellos diputados que no estén inscritos en ningún grupo, tienen derecho a trabajar en una comisión. El número de comisiones será de acuerdo al reglamento de funcionamiento de cada parlamento estatal.

La función principal de las comisiones es la de hacer eficaz el trabajo parlamentario. Es por esto que en el seno de las comisiones se realizan los debates más exhaustivos de tal forma que al llegar a la sesión plenaria el trabajo pueda ser más sencillo.

Grupos Parlamentarios

El grupo de partido (*Fraktion*) es el órgano parlamentario donde los diputados de un mismo partido se agrupan para formular las posiciones políticas del partido con respecto al trabajo parlamentario. La actividad parlamentaria de los diputados es principalmente una actividad de grupo de partido³¹. Al ser Alemania un Estado de partidos, los candidatos independientes suelen ser escasos y no tienen posibilidad de obtener un escaño directo³². Esto no quiere decir que no existan candidatos independientes, sólo que éstos suelen presentarse en las elecciones con algún partido y luego forman parte del grupo. Las *fraktionen* suelen ser financiadas de forma pública y cuentan con personal dedicado al trabajo parlamentario del grupo.

Para conformar un grupo de partido se requiere haber alcanzado un mínimo de cinco diputados que suele representar el 5% de los miembros del *Landtag*. Esto no suele generar problemas puesto que en el sistema proporcional un partido necesita al menos el 5% del total de los votos para entrar en el parlamento, salvo por aquellas excepciones de candidatos que logran un escaño directo en una circunscripción (muy poco común). En este último caso, el diputado deberá sumarse a un grupo de partidos o sería una figura incapaz de participar de forma efectiva en el trabajo parlamentario.

Las *fraktionen* escogen un presidente que representa las posiciones del grupo parlamentario en el pleno y ante los medios, organiza el trabajo parlamentario del grupo y se encarga de coordinar y acordar con los otros grupos parlamentarios las votaciones y decisiones en el pleno. Por otra parte, el equipo escoge un secretario del grupo parlamentario que no es diputado sino un miembro contratado para gestionar la administración del grupo, cuyas tareas incluyen organizar el personal y las finanzas del grupo parlamentario. Además del secretario de grupo existe un secretario parlamentario, que siempre es diputado y que coordina el trabajo parlamentario del grupo e influye en los procedimientos del pleno y las comisiones. Una de sus tareas

31 Erich Schneider, *Der Landtag – Standort und Entwicklungen*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989), 126.

32 Gunlicks, *The Länder and German federalism...*, 215.

es asegurarse de que designen portavoces para dialogar en los debates en nombre del grupo.

En algunos estados existen los grupos parlamentarios pequeños, estos pueden conformarse con al menos tres diputados que no pertenezcan a ningún grupo y puedan contar con recursos materiales y financieros, así como la capacidad de nombrar un portavoz.

Diputados

Las normas reguladoras de los derechos, deberes, incompatibilidades y prerrogativas de los diputados están descritas en las constituciones estatales y los reglamentos internos. Sin embargo, trataremos de englobar las comunes a todos los estados federados.

Todos los diputados tienen derecho a asistir a las reuniones, hablar y votar en el pleno y en las comisiones a las que pertenezca, presentar mociones y solicitar preguntas al gobierno estatal. Una particularidad del caso alemán es que los diputados tienen derecho a inspeccionar los archivos y documentos del gobierno e incluso el derecho al acceso a las sedes de las oficinas estatales para su inspección.

Las obligaciones de los *Abgeordneten* versan sobre la asistencia y participación de las sesiones plenarias y comisiones, mantener el orden en los debates y cumplir con las reglas de comportamiento. Estas últimas se refieren a que la Ley de Diputados exige que cada diputado debe divulgar qué actividades profesionales realizó antes del mandato y cuales ejerce en la actualidad con el fin de que los ciudadanos puedan informarse acerca de los posibles intereses o conexiones del diputado. El ejercicio del mandato no es incompatible con el desarrollo profesional de los diputados, es decir, no es un cargo a dedicación exclusiva. Sin embargo, por ley los funcionarios, jueces, fiscales y militares solo pueden ser miembros del parlamento si suspenden sus derechos y deberes derivados de la relación laboral. Esta regla también aplica para aquellos empleados de empresas públicas y a los ejecutivos de empresas donde el estado posea más del 50% del capital.

Los diputados estatales cuentan con un grupo de prerrogativas denominadas *Sicherung des Mandats* o aseguramiento del mandato. Entre estas se encuentran la indemnización y reembolso de gastos que es adicional a la dieta que reciben por la carga del trabajo parlamentario y se constituye como el aporte que emite el *Landtag* para pagos de equipos, sede y personal del diputado. Igualmente, los diputados cuentan con inmunidad e irresponsabilidad, ambas prerrogativas son de carácter personal y respecto a la irresponsabilidad sólo puede ser limitada en cuanto se

compruebe que en el ejercicio del mandato haya incurrido en injurias calumniosas o a causa de las declaraciones que no hayan sido hechas en los órganos parlamentarios. Adicional a las prerrogativas tradicionales, también existe el derecho a negarse a declarar, es decir, a compartir información que el diputado obtuvo en el ejercicio de la confianza como representante.

El ejercicio del mandato no queda solo en la cámara. Además del trabajo en los grupos, las comisiones y el pleno, los diputados dedican al menos la mitad de su tiempo al ejercicio del mandato en la circunscripción electoral. Esto en aras de mantener el contacto con los ciudadanos y las instituciones, así como la participación en negociaciones para solucionar problemas en su circunscripción.

REFLEXIONES FINALES



Iniciamos este trabajo preguntándonos ¿cómo se ejerce el Poder Legislativo en los estados federados de Venezuela? Esto con el fin de lograr el objetivo inicial que nos planteamos: Determinar desde una aproximación histórica-positiva y de derecho comparado, la naturaleza jurídica, órganos y régimen de funcionamiento del órgano legislativo estatal establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Como hemos mencionado a lo largo de estas páginas, la motivación del estudio de los órganos legislativos estatales surge a partir de la preocupación por el desconocimiento y depreciación de esta institución. Es por ello que, aunque nuestro estudio está acotado al órgano legislativo estatal en el sistema constitucional de 1999, resulta importante resaltar el carácter indispensable del análisis histórico y comparado descritos en las partes I y III. Sin estos, no podríamos haber alcanzado la descripción del órgano actual, ni observar las buenas prácticas de otros países con miras al futuro y al desarrollo institucional de Venezuela.

El hallazgo más importante de toda la investigación fue la definición de la naturaleza jurídica del Consejo Legislativo y poder encuadrarlo en la tipología de órgano constitucional, ya que reúne las características sin las que no puede ser catalogado como tal: (i) es un órgano necesario en el ordenamiento jurídico supremo y para el funcionamiento del estado, (ii) participan en el proceso de la voluntad estatal, (iii) se encuentra en una posición de paridad frente a los otros órganos del Poder Público Estatal, y (iv) su origen, composición y funciones están establecidas de forma directa en la Constitución y al mismo tiempo poseen autonomía funcional y de organización interna. Son órganos colegiados que ejercen funciones de legislación, representación y control, siendo órganos centrales en la estructura del estado.

Del análisis comparativo entre el sistema constitucional alemán y el sistema constitucional venezolano pudimos encontrar dos hallazgos importantes: el primero, relativo a la distribución de competencias en el federalismo cooperativo alemán y como esto puede ser un modelo a seguir, ya que constitucionalmente nuestro diseño federal es cooperativo, aunque en la práctica no sea realidad. Para ello, creemos que es importante realizar un examen sobre la distribución de competencias entre los tres

niveles de gobierno, haciendo un especial énfasis en la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2003) que no ha hecho más que atribuir al Poder Nacional competencias que constitucionalmente son exclusivas a los estados.

El segundo hallazgo al comparar el sistema venezolano con el sistema alemán alude a que pueden existir leyes nacionales que desarrollen aspectos de los órganos legislativos estatales sin entorpecer la autonomía reglamentaria o las realidades de cada estado. Por un lado, pudimos estudiar la ley nacional sobre el estatuto jurídico de los parlamentarios, y por el otro, pudimos ver como existen diferencias no solo en la composición de los miembros, sino en las fechas de elecciones, funciones, período legislativo, e incluso sistema electoral en los diferentes estados.

Por último, es importante señalar la necesidad de encontrar caminos a un sistema constitucional fuerte, no solo en lo que respecta a la constitución nacional, sino la creación de un derecho estatal fuerte que atienda a las realidades de cada estado venezolano. Actualmente son pocas las diferencias entre las constituciones estatales y el desarrollo de la legislación estatal.

Podemos volver a la Constitución desde la Constitución. Es por ello que debemos apuntar al conocimiento de las instituciones políticas del Estado, para que podamos así generar una cultura constitucional e institucional que sirva como pacto entre los venezolanos para la consolidación democrática.



Instrumentos normativos

- «Constitución Federal de los Estados Unidos de Venezuela» 1811.
- «Constitución Política del Estado de Venezuela» 1819.
- «Ley Fundamental de la República de Colombia» 1821.
- «Constitución Política del Estado de Venezuela» 1830.
- «Ley Fundamental de la República de Colombia» 1821.
- «Constitución de Venezuela» 1857.
- «Constitución de Venezuela» 1858.
- «Constitución de los Estados Unidos de Venezuela» 1864.
- «Constitución de la República de Venezuela» Publicada en Gaceta Oficial no. 662, extraordinario, 23 de enero de 1961.
- «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela» Publicada en Gaceta Oficial no. 36.860, 30 de diciembre de 1999.
- «Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados» Publicada en Gaceta Oficial no. 37.282, 13 de septiembre 2001.
- «Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público» Publicada en Gaceta Oficial no. 39.140, 17 de marzo 2009.
- «Constitución del Estado Amazonas» Promulgada el 12 de septiembre 2002.
- «Constitución del Estado Anzoátegui» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Anzoátegui no. 551 Ordinario, 01 de julio 2002.
- «Constitución del Estado Apure» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Apure no. 594 Ordinario, 30 de octubre 2002.
- «Constitución del Estado Aragua» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Aragua no. Extraordinario, 11 de enero de 2002. Reimpresa en Gaceta Oficial del Estado Aragua no. Extraordinario, 29 de noviembre 2002.
- «Constitución del Estado Barinas» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Barinas no. 071-16, 16 de junio 2016.

- «Constitución del Estado Bolívar» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Bolívar no. 90 Extraordinaria, julio 2001.
- «Constitución del Estado Carabobo» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Carabobo no. 381 Extraordinaria, 07 de enero 1991.
- «Constitución del Estado Bolivariano de Cojedes» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Cojedes, no. 1.069 Extraordinario, 20 de enero 2014.
- «Constitución del Estado Delta Amacuro» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Delta Amacuro, no. 36 Extraordinario, 16 de diciembre 2015.
- «Constitución Federal del Estado Falcón» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Falcón no. 02 Extraordinaria, 07 de enero 2004.
- «Constitución del Estado Guárico» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Guárico, no. 09 Extraordinario, 08 de enero 2015.
- «Constitución del Estado Lara» Promulgada el 19 de diciembre 2002.
- «Constitución del Estado Bolivariano de Mérida» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Mérida, no. Extraordinario, 5 de julio 2014.
- «Constitución del Estado Bolivariano de Miranda» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Bolivariano de Miranda no. 0086 Extraordinario, 28 julio 2006.
- «Constitución del Estado Monagas» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Monagas, N° Extraordinario, 21 de diciembre de 2011.
- «Constitución del Estado Bolivariano de Nueva Esparta» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Nueva Esparta no. 3.004 Extraordinaria, 12 de junio 2014.
- «Constitución del Estado Portuguesa» 17 diciembre 2001.
- «Constitución del Estado Sucre» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Sucre no. 742 Extraordinaria, 13 de noviembre 2002.
- «Constitución del Estado Táchira» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Táchira no. 778 Extraordinaria, 09 de febrero 2001.
- «Constitución el Estado Trujillo» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Trujillo, no. 00026 Extraordinaria, 12 de diciembre 2000.
- «Constitución del Estado Vargas» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Vargas no. 16 Extraordinaria, 30 de agosto 2001.
- «Constitución del Estado Yaracuy» Publicado en Gaceta Oficial del Estado Yaracuy, 08 de abril 2003.
- «Constitución del Estado Zulia» Publicada en Gaceta Oficial del Estado Zulia no. 1.573 Extraordinaria, 21 de diciembre de 2011
- Ley N° 628, Ley relativa a la Constitución del Reich Alemán del 16 de abril de 1871.

Fuentes jurisprudenciales

sSC TSJ 565/2008, del 15 de abril 2008.

sSP TSJ 68/2000, del 31 de mayo 2000.

Actos Parlamentarios sin forma de Ley

«Acuerdo mediante el cual se autoriza la reversión inmediata al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, de bienes transferidos a los Estados que en él se mencionan» Publicado en Gaceta Oficial no. 39.155, 07 de abril 2009»

Fuentes doctrinales

Águilo Lucía, Luis. «Status y atribuciones de las presidencias de los parlamentos». *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº2 (1996): 467-484.

Alcántara Sáez, Manuel y Francisco López Sánchez. «Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto – insistencia y control político». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº112 (abril-junio 2001): 53-76.

Aragón Reyes, Manuel. «El Control Parlamentario como Control Político». *Revista de Derecho Político*, n.º 23 (1986): 9-39.

Arévalo Gutiérrez, Alfonso. «Las Comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». *Revista española de Derecho Constitucional*, nº43 (enero-abril 1995): 113-205.

Arismendi, Alfredo *Derecho Constitucional “materiales para el estudio de la carrera de derecho”*, Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2001.

Aveledo, Ramón Guillermo. *Parlamento y democracia: congreso, asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política*. Caracas: Fundación para la cultura urbana, 2005.

Aveledo, Ramón Guillermo. *Curso de Derecho Parlamentario*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello – Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2018.

Aveledo, Ramón Guillermo. *El Bicameralismo en la República Federal de Alemania*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2017.

Aveledo, Ramón Guillermo, ed. *Contra la representación popular: Sentencias inconstitucionales del TSJ de Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello – Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019.

- Aveledo, Ramón Guillermo, ed. *Mito, Promesa y Realidad: El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello – Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019.
- Bentham, Jeremy. *Tácticas parlamentarias*. México: Cámara de Diputados, 2015.
- Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Berlín Valenzuela, Francisco, coord. *Diccionario universal de términos parlamentarios*. 2.ª ed. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 1998.
- Brewer-Carías, Allan. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo I, *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- Brewer-Carías, Allan. *Constituciones Iberoamericanas. Venezuela*. México: UNAM, 2014.
- Brewer-Carías, Allan. *Documentos constitucionales de la independencia 1811*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2012.
- Brewer-Carías, Allan. *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*. México: UNAM, 2001.
- Brewer-Carías, Allan. «El “Estado Federal descentralizado” y la centralización de la Federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* 292-293 (2003): 11-44, doi: 10.24965/reala.
- Brewer-Carías, Allan. «La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)». *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 138 (enero-diciembre 2001, 2002): 313-359.
- Brewer-Carías, Allan. «La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n° 291 (2003): 163-200.
- Brewer-Carías, Allan. *Las Constituciones de Venezuela*. 3.ª ed. 2 vols. Caracas: Academia de ciencias Políticas y sociales, 2008.
- Brewer-Carías, Allan. *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1991.
- Brewer-Carías, Allan. «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999». *Revista de derecho público*, n° 81 (enero-marzo 2000): 7-21.
- Brewer-Carías, Allan. «El parlamento en Venezuela, en el marco de la Constitución de 1999: una Asamblea Nacional unicameral en un Estado Federal, con primacía en el sistema de separación de poderes». *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos* (2010): 37-40.
- Canavan, Francis, ed. *Select Works of Edmund Burke*. Indianapolis: Liberty Fund, Inc, 1999, vol. 4.

- Casal Hernández, Jesús María. *Apuntes para una historia del derecho constitucional de Venezuela*, Caracas: Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, 2019.
- Casal Hernández, Jesús María. «La Transición Constitucional 1958-1961» *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 72 (2017-2018): 416-448.
- Casal Hernández, Jesús María y María Gabriela Cuevas, coord. *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy, Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza, Memoria del XI Congreso de Derecho Constitucional*. 2 vols. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2013.
- Casal Montbrun, Jesús María. *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República 1972.
- Cervantes Gómez, Juan C. *Derecho Parlamentario (organización y funcionamiento del Congreso)*, México: Serie roja, 2012.
- Cervantes, Juan Carlos. *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. Ciudad de México: Serie Roja, 2012.
- Chávez Hernández, Efrén. *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. Doctrina jurídica 765. México: Instituto de Investigaciones de la Universidad Autónoma de México, 2016.
- Cuñarro Conde, Edith Mabel. «Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999)» *Opción Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, n.º 39 (2002): 102-125.
- Da Silva Ochoa, Juan Carlos y Manuel Aragón Reyes. *Instituciones de Derecho Parlamentario*. Vitoria-Gasteiz: Ediciones del Parlamento Vasco, 1996.
- Eicher, Hermann. *Der Machtverlust der Landesparlamente*. Berlin: Duncker & Humblot, 1988.
- Elkins Zachary, Tom Ginsburg y James Melton. *The endurance of National Constitutions*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Engels, Dieter. «El Tribunal de Cuentas Federal Alemán y los Tribunales de Cuentas de los Laender relaciones». *Revista española de control externo* 4, n.º 12 (2002): 25-42.
- Fernández, Carlos. «Los sistemas electorales de los “Länder” alemanes y sus reformas: panorámica general y tendencias de reforma». *Revista española de derecho constitucional*, n.º 117 (2019): 101-135.
- Fernández Segado, Francisco. «La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España». *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, n.º 14 (2011) 13-72.
- Friedrich, Manfred. *Landesparlamente in der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1975.

- García-Escudero Márquez, Piedad. «El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: Regulación, fases y tipos». *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16 (2005) 211-239.
- García Pelayo, Manuel. *Obras Completas*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- García Pelayo, Manuel. «El Status del Tribunal Constitucional» *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 100 (2014): 11-34.
- García Soto, Carlos. *La Asamblea Nacional: lugar en el sistema constitucional y funciones*. Colección de estudios constitucionales y parlamentarios 4. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2016.
- Gil Fortoul, José. *Historia Constitucional de Venezuela*. 5.^a ed. 3 vols. Caracas: Sales, 1964.
- Giuliano, Diego. «Acerca de la composición de las legislaturas provinciales». *Revista científica de UCES*, nº1 (2001): 75-98.
- Gómez Montoro, Ángel. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- Granados, Héctor. *Las inmunidades parlamentarias en el constitucionalismo venezolano*. Caracas: Emeve, 2011.
- Graterol Stefanelli, Giuseppe. *La función parlamentaria de control en democracia y en un Estado de derecho*. Diálogo democrático 4. Caracas: Cedice, 2013.
- Grodzins, Morton. *The Federal System in Goals for Americans: comprising The report of the President's Commission on National Goals and chapters submitted for the consideration of the Commission*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1960.
- Gunlinks, Arthur B. *The Länder and German Federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- Gutiérrez Ardila, Daniel. *Un Nuevo Reino. Geografía Política, Pactismo y Diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Gutiérrez, Baltazar. *El poder legislativo en las constituciones venezolanas de 1961 y 1999 y en el derecho comparado*. Caracas: Ediciones de la Asamblea Nacional, 2003.
- Hamilton Alexander, John Hay y James Madison. *The Federalist*. Filadelfia: J.B Lippincott & Co, 1864.
- Hernández Camargo, Lolymar. *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008.
- Herrera Orellana, Luis A. *El poder legislativo y sus funciones en democracia*. Diálogo democrático 1. Caracas: Cedice, 2013.
- Herrera Orellana, Luis A. *El Proceso de elaboración de leyes (participación ciudadana y análisis costo-beneficio)*. Diálogo democrático 2. Caracas: Cedice, 2013.

- Hesse, Konrad. «El Estado Federal Unitario», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n°6 (2006): 425-456.
- Jellinek, George. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel, 1983.
- Loreto González, Irene. *Algunos aspectos de la Historia Constitucional venezolana: independencia, pensamiento de Roscio en los primeros textos constitucionales y federalismo*. Caracas: Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.
- Martínez Corral, Juan Antonio. «La autonomía parlamentaria en el marco constitucional una mirada crítica». *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. Extra ° 31 (2018): 173-196.
- Matheus, Juan M. «Irresponsabilidad e inmunidad parlamentarias en la Constitución de 1999». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, n° 62-63 (2007-2008): 59-79.
- Matheus, Juan M. *La Asamblea Nacional: cuatro perfiles para su reconstrucción constitucional*. Colección de estudios constitucionales y parlamentarios 1. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- Matheus, Juan M. *La disciplina parlamentaria en España y Venezuela: un estudio de derecho comparado*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014.
- Matheus, Juan M. *Principios para el buen gobierno de la Asamblea Nacional*. Colección de estudios constitucionales y parlamentarios 2. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- Matheus, Juan M. *El concepto de disciplina de grupo*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014.
- Matheus, María M. «Estado Federal descentralizado venezolano: subsidiariedad y relaciones intergubernamentales». *Cuestiones Políticas*, n°37 (2006): 131-152.
- Mielke, Siegfried y Werner Reutter, edit. *Länder-parlamentarismus in Deutschland: Geschichte-Struktur-Funktionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Negretto, Gabriel. *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Nohlen, Dieter. «Sistema Federal y sistema de partidos políticos». *Revista de Estudios Políticos*, n° 4 (1978): 149-154.
- Pau I Vall, Francesc (coord.). *Parlamento y Diputado*. Madrid: Asociación Española de Letrados de Parlamentos y Tecnos, 2011.
- Peña Solís, José. *El procedimiento legislativo en Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2009.

- Peña Solís, José. *Lecciones de Derecho Constitucional General*. Vol. 2. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2008.
- Plaza, Elena y Ricardo Combellas. *Procesos constituyentes y reformas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2005.
- Sánchez de la Barquera, Herminio. *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, México: UNAM, 2014.
- Romano, Santi. *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*. Palermo: Fratelli Marsala, 1898.
- Sánchez Navarro, Ángel. «Control Parlamentario y minorías». *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, n.º 88 (abril - junio 1995): 223-255.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», *Revista española de derecho administrativo*, N° 40-41 (1984): 43-86.
- Sartori, Giovanni. «En defensa de la representación política» *Claves de Razón Práctica*, n°91 (1999): 2-6.
- Santaolalla López, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Espasa Calpe, 1990.
- Schneider, Eric. *Der Landtag – Standort und Entwicklungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.
- Schneider, Hans-Peter. «Estado Federal Cooperativo», *Revista de Estudios Políticos*, N° 12 (1979): 41-62.
- Schneider, Herbert. *Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik*. Opladen: Leske und Budrich, 1979.
- Stuart Mill, John. *Considerations on Representative Government*, Waiheke Island: Floating Press, 2009, edición en PDF.
- Thienel, Rudolf. «El concepto de Estado Federal en la teoría pura del Derecho», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 244 (2005): 271-284.
- Torres Muro, Ignacio. *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas. Presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- Torres Muro, Ignacio. 2012. «Constitución y Parlamento: Notas Para La comprensión De La institución Parlamentaria En El Siglo XXI». *Revista De Las Cortes Generales*, n.º 87 (diciembre), 7-44.
- Tamayo Tovar, Orlando. *Derecho parlamentario*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1973.
- Van der Hulst, Marc. *El mandato parlamentario: estudio comparativo mundial*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000.

- Wehling Hans-Georg, Pflug Konrad y Turecek Oliver. «Das Etatrecht – „Königsrecht“ des Parlaments». *BADEN-WÜRTTEMBERG Eine kleine politische Landeskunde*, nº 6 (2008): 52-54.
- Yamamoto, Hironori. *Instrumentos de control parlamentario: estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2007.

Este ejemplar
se terminó de imprimir
en Caracas en septiembre del
año 2023. Para su diseño se utilizó
la tipografía Adobe Garamond Pro
11 ptos., ha sido impreso sobre Papel
Saima White de 59grms. Se realizaron
300 ejemplares, encuadernados en los
talleres de Gráficas Lauki, C.A.



Títulos publicados en la colección

La economía venezolana en el siglo XX.

Perspectiva sectorial (2018)

Fernando Spiritto / Tomás Straka

Coordinadores

**El Senado. Experiencia comparada y utilizada
para la democracia en Venezuela (2019)**

Ramón Guillermo Aveledo

**Movimientos vecinales y las reformas
democráticas en Venezuela, 1958-1998 (2021)**

Miguel González Marregot

**Asamblea Nacional. Contribuciones y
obstáculos inconstitucionales a la
reinstitutionalización**

(2021, segunda edición ampliada)

Jesús María Hernández



⇒ Cincuenta años después de la publicación del clásico de Casal Montbrun *El órgano Deliberante Regional*, Andrea Mesa, una joven abogada que ni siquiera había nacido entonces, se decide a escribir este Estudio Histórico y de Derecho comparado de *El Órgano Legislativo Estatal Venezolano*. Para el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro es una satisfacción y un orgullo editarlo, pues llena un vacío en la literatura venezolana de Derecho constitucional y Derecho parlamentario, a cuyo fortalecimiento estamos siempre deseosos de contribuir.

⇒ En 2023 está Venezuela en una situación socio-política diferente y un marco constitucional el cual profundiza en un modelo de Estado Federal Descentralizado que nos pide avanzar en su pleno desarrollo y cuidarlo de tendencias regresivas.

⇒ La asiduidad al estudio, la experiencia funcional y el rigor profesional de Andrea Mesa, ofrecen a legisladores, estudiosos y ciudadanos una obra útil que debe ser la primera de muchas buenas contribuciones a esta disciplina entre nosotros.



9 789804 391217