

CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS

Allan R. Brewer-Carías

La Constitución de 1999, como se trata de la Constitución *nacional* de un Estado Federal, si bien destina la mayoría de sus artículos a regular la organización de los órganos del Poder Nacional, es decir, de los órganos que conforman la República; sin embargo, también establece un conjunto de principios que conforman el marco constitucional para la organización del Poder Estatal y del Poder Municipal.

Además, muchas de las normas orgánicas de la Constitución se han formulado en general, regulando principios que se refieren a todos los órganos del Poder Público, y que en definitiva se aplican tanto al Poder Público Nacional, como al Estatal y al Municipal.

L PRINCIPIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE TODOS LOS PODERES PÚBLICOS (NACIONALES, ESTADALES Y MUNICIPALES)

En la Constitución, cuando se regula “a los órganos del Poder Público”, al “Estado” o a la “Administración Pública”, la normativa respectiva, por supuesto, no está destinada a regular sólo a la República (Poder Nacional), sino a los Estados (Poder Estatal) y a los Municipios y otras entidades locales (Poder Municipal).

Se pueden distinguir, así, en *primer lugar*, un conjunto de principios constitucionales que se aplican a los tres niveles de distribución territorial del Poder Público; en *segundo lugar*, las normas que regulan a la Administración Pública; en *tercer lugar*, las relativas a la función pública; y en *cuarto lugar*, las que se refieren a los contratos de interés público que se refieren a los tres niveles territoriales; la mayoría de las cuales se encuentran en el Capítulo I (Disposiciones fundamentales) y del Título IV que se refiere a “Del Poder Público”, obviamente referidas al Poder Municipal, al Poder Estatal y al Poder Nacional (art. 136).

1. Principios constitucionales generales

El *primer* principio constitucional que rige a todos los órganos del Poder Público (Nacional, Estatal o Municipal) es el principio democrático que regula el artículo 5º, de manera que el principio de elección popular rige en todos los niveles, conforme a la Constitución (autonomía política). La ley que regula el sistema electoral en todos los niveles territoriales es una ley nacional (art. 156,32).

El *segundo* principio, es el de la supremacía constitucional que rige respecto de “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público” (art. 7). El sistema judicial de control de la constitucionalidad de los actos estatales, sólo puede ser regulado por ley nacional (arts. 156,31; 334).

El *tercer* principio que rige todos los niveles del Poder Público, es el principio de legalidad establecido tanto en el artículo 137 como en el artículo 141 de la Constitución. La “ley” que se indica en dichas normas, por supuesto, no sólo es la ley nacional, sino que también es la ley estatal y la ley municipal (ordenanzas), en sus respectivas áreas de competencia, a las cuales los Estado y Municipios también deben sujetarse.

El *cuarto* principio es el de la responsabilidad individual que origina el ejercicio del Poder Público por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o de la ley (art. 139); noción esta última, que abarca tanto la ley nacional, como la ley estatal y la ley municipal.

El *quinto* principio es el de la responsabilidad patrimonial del “Estado” (art. 140), expresión que, como en casi toda la normativa constitucional que la utiliza, comprende la globalidad de las entidades políticas que lo componen, es decir, la República, los Estados, y los Municipios y demás entidades locales. En el mismo sentido la expresión “Administración Pública” que utiliza el artículo 140 se refiere tanto a la Administración Pública Nacional, como a la estatal y a la Municipal. Por supuesto, el régimen legal general relativo a la “responsabilidad” como institución de derecho privado, corresponde establecerlo al Poder Nacional (legislación civil) (art. 156,32).

2. Principios sobre la Administración Pública

En cuanto a las normas que se refieren a la Administración Pública, y que se aplican a los tres niveles territoriales, estas están, básicamente en los artículos 141 y siguientes de la Constitución, y son las siguientes:

En *primer lugar*, la relativa a los principios de la actividad administrativa (art. 141), que rigen por igual respecto de la actuación administrativa de los entes nacionales, de los entes estatales y de los entes municipales.

En *segundo lugar*, la relativa a la creación de institutos autónomos que sólo pueden crearse por ley. Por supuesto, la “ley” que se refiere en esta norma, en los correspondientes ámbitos territoriales, es la ley nacional para la creación de los institutos autónomos nacionales; la ley estatal para la creación de los institutos autónomos estatales, y la ley municipal (ordenanzas) para la creación de institutos autónomos municipales.

En *tercer lugar*, la relativa al control del “Estado” sobre los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, en la forma que establezca la ley (art. 142), donde por supuesto, la expresión “Estado” se refiere a la República, a los Estados y a los Municipios, en cuyo caso, la “ley” indicada es tanto la ley nacional, como la ley estatal y la ley municipal, respectivamente, en sus correspondientes ámbitos territoriales.

En *cuarto lugar*, la relativa al derecho a la información administrativa y al acceso a los documentos oficiales, salvo los límites que se establezcan de conformidad con la ley (art. 143). Aquí, la “ley” sólo puede ser la ley nacional pues se trata de límites a un “derecho constitucional” cuya regulación legal compete exclusivamente al Poder Nacional (art. 156,32).

3. Principios relativos a la función pública

Los principios relativos a la función pública, establecidos en los artículos 144 a 148 de la Constitución, se aplican tanto a la Administración Pública Nacional como a la Administración Pública Estatal y a la Administración Municipal; y la referencia a la “ley” que se hace en di-

chos artículos abarca tanto a la ley nacional como a la ley estatal y a la ley municipal que se dicte en esos niveles territoriales.

La única reserva legislativa al Poder Nacional que contienen esas normas están expresamente indicadas y son la “ley orgánica” (que sólo puede ser una ley nacional conforme al artículo 203 de la Constitución) que debe fijar los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales (art.147); y la “ley nacional” que debe establecer el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos, tanto nacionales como estatales y municipales. El Constituyente, en este caso, fue preciso: cuando quiso reservar al Poder Nacional la legislación sobre la función pública la calificó expresamente como “ley orgánica” o como “ley nacional”, por lo que todas las otras remisiones a “la ley” que hacen dichas normas (arts.144 a 148) se refieren, en sus respectivos niveles de competencia organizativa, tanto a la ley nacional como a la ley estatal y a la ley municipal. En este último caso de los Municipios, por supuesto, con sujeción a la jerarquía de las fuentes que establece el artículo 169 de la Constitución.

4. Principios relativos a los contratos de interés público

En cuanto a la aprobación de contratos de interés público nacional por la Asamblea Nacional, por supuesto que la “ley” a que se hace referencia en el artículo 150 sólo puede ser la ley nacional; por lo que el régimen de la aprobación de contratos de interés público estatal por los Consejos Legislativos, es competencia de la ley estatal; y la aprobación de contratos de interés municipal por los Concejos Municipales o los Cabildos distritales o metropolitanos, es competencia de las ordenanzas respectivas.

Igualmente, “la ley” que puede exigir en la celebración de contratos de interés público (nacional, estatal y municipal) “determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio y de otro orden”, en cada nivel territorial, es la ley nacional, la ley estatal o la ley municipal, respectivamente; excepto en lo que se refiere a condiciones de “nacionalidad”, que sólo podrían establecerse en “ley nacional” dada la reserva al Poder Nacional en materia de nacionalidad (arts. 38 y 156,4).

Las “leyes” a que hace referencia el artículo 151 sobre la competencia de los tribunales de la República para conocer de controversias

sobre contratos de interés público (nacional, estatal o municipal), por supuesto, sólo pueden ser las “leyes nacionales” dada la reserva al Poder Nacional de la competencia normativa sobre la administración de justicia (art. 156,31 y 253).

II. PRINCIPIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS NACIONALES

Conforme al artículo 136 de la Constitución, el Poder Público *Nacional* se divide en “Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”, y a su organización se destina el Título V (De la organización del Poder Público Nacional) (arts. 186 a 298), correspondiendo a la Asamblea Nacional legislar “sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (art. 187,1).

Debe señalarse, en cuanto a los nuevos Poderes Públicos Nacionales que crea la Constitución de 1999, que el Poder Electoral es siempre nacional; y en cuanto al Poder Ciudadano, dos de sus componentes, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, son instituciones nacionales regidas por las leyes nacionales (arts. 156,31 y 273 y sigts.). En cuanto a la Contraloría General de la República, es un órgano nacional, regido por la ley nacional (art. 289), pero ello no excluye que en los Estados y Municipios se organice un *Poder Contralor*, dado que la Constitución prevé la existencia de las Contralorías Estadales (art. 163) y Municipales (art. 176), las cuales se rigen por lo que establezcan, respectivamente, las leyes estadales y las ordenanzas municipales, estas últimas dentro de la jerarquía de fuentes que establece el artículo 169; sin perjuicio de que la ley nacional pueda regular su integración al sistema nacional de control fiscal (art. 290).

En cuanto al Poder Judicial, debe recordarse que la organización y administración de la justicia se nacionalizó en Venezuela, desde 1945, habiendo constituido, durante las últimas décadas, una competencia exclusiva del Poder Nacional.

Esto, sin embargo, ha variado en la Constitución de 1999, estableciéndose un principio de distribución de competencia entre los tres niveles del Poder Público en la materia, lo que se corrobora con la previsión del

artículo 269 de la Constitución, que regula la organización del Poder Judicial en forma tal que se pueda “promover la descentralización administrativa y jurisdiccional” del mismo.

En efecto, corresponde al Poder Nacional, conforme al artículo 156,31 la “organización y administración *nacional* de la justicia”. Esta redacción significa que también podría haber una administración estatal y municipal de la justicia que, sin embargo, debería regularse en la ley nacional; lo que se corrobora a nivel municipal al atribuir, el artículo 178 de la Constitución, a los Municipios, competencia en materia de “justicia de paz” pero “conforme a la legislación *nacional* aplicable” (ord. 7). Por ello, el artículo 258 establece que “la ley organizará la justicia de paz en las comunidades”, debiendo los jueces de paz ser elegidos por votación universal, directa y secreta conforme a la ley.

III. PRINCIPIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LOS ESTADOS

1. La potestad de autoorganización

Conforme a la Constitución, a nivel de los Estados se distinguen dos Poderes: el Poder Legislativo, atribuido a los Consejos Legislativos Estadales; y el Poder Ejecutivo, atribuido a los Gobernadores de Estado. Se prevé en la Constitución, además, un órgano del Poder Público Estatal con autonomía funcional, que es la Contraloría Estatal que puede ser configurada como Poder Contralor.

Ahora bien, conforme al artículo 164 de la Constitución, corresponde a los Estados, “dictar su Constitución *para organizar los Poderes Públicos*, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”.

De esta norma resulta, de entrada, que, *primero*, las Constituciones de los Estados no son leyes ordinarias de los Consejos Legislativos Estadales, por lo que deben regularse con jerarquía superior a las leyes estadales (por ello se la denomina “Constituciones” y no “leyes estadales”). *Segundo*, que se trata de Constituciones “para organizar los Poderes Públicos”, es decir, Constituciones que básicamente deben tener un contenido orgánico, quedando reservado el contenido dogmático de la Constitución (deberes, derechos y garantías) a la Constitución Nacional.

2. La excepción respecto de los Consejos Legislativos

Pero a pesar de la competencia organizativa propia de los Estados respecto de sus Poderes Públicos, conforme al artículo 162 de la Constitución, una “ley nacional” debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, que es uno de los Poderes Públicos estadales. Se estableció, así, una distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Estatal para organizar los Poderes Públicos Estadales, lo cual es una limitación sin precedentes en la historia constitucional, de la autonomía de los Estados. Sin embargo, el proyecto de ley nacional respectivo debe ser sometido a consulta de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, en forma obligatoria; y a través de estos, a consulta de la sociedad civil (art. 206). No se prevé en la Constitución alguna otra excepción a la autonomía organizativa estatal, por lo que no compete a la Asamblea Nacional dictar ley alguna sobre la organización y funcionamiento de cualesquiera otros Poderes Públicos estadales, incluyendo las Contralorías estadales.

3. El régimen legal aplicable a los Estados

En efecto, si se analizan las normas del Capítulo constitucional relativo a “Del Poder Público Estatal”, se observa lo siguiente en cuanto a las referencias que en el mismo se hacen a la ley o las leyes.

El artículo 159 obliga a los Estados “a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República”. Esta expresión “leyes de la República” como “Estado Federal” (art. 4), no se puede reducir a la “ley nacional”, sino que comprende todas las leyes que se apliquen en jurisdicción de cada Estado, por lo que no sólo están sujetos a la ley nacional, sino a las leyes estadales que dicte cada Consejo Legislativo en el Estado y en el respectivo territorio municipal, a las mismas Ordenanzas Municipales que dicten los Concejos Municipales que conforman cada Estado.

En el resto de los artículos del Capítulo (arts. 160 a 167) relativo a los Estados, salvo cuando el Constituyente remite expresamente a la “ley nacional”, todas las referencias a “la ley” sólo pueden ser dirigidas a las leyes estadales, es decir, aquellas que conforme al artículo 162 sean el resultado del ejercicio por los Consejos Legislativos de la competencia para “legislar sobre las materias de la competencia estatal” (ord. 1°).

En efecto, en el Capítulo constitucional relativo a los Estados se hace referencia a la *“ley nacional”* en el artículo 162, para la regulación del régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo. Tratándose de un régimen excepcional y limitativo de la autonomía estatal, esta legislación nacional debe ser lo más global posible, estableciendo un marco mínimo, que debe ser regulado posteriormente por los propios Consejos Legislativos de acuerdo a las características y situación de cada Estado. Sería absurdo que la Asamblea Nacional regularse en detalle todos los aspectos de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, no dejando campo para la regulación específica de los mismos en cada Estado, a través de su respectiva Constitución.

Por otra parte, el ordinal 4 del artículo 164, al regular la competencia exclusiva de los Estados, se refiere a la competencia tributaria *“según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales”*. Con esta disposición se establece una segunda limitación de importancia a la autonomía estatal, permitiéndose que la ley nacional establezca disposiciones generales sobre la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propia de los Estados que, además, no existen sino en los términos que le sean asignados por la *ley nacional* (art. 167,5). La *ley nacional*, además, es la que puede determinar la participación estatal en los tributos nacionales (art. 167,6).

Otra referencia a la *ley nacional* está en el mismo artículo 164,6 al atribuir competencia a los Estados en la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, *“conforme a la legislación nacional aplicable”* (art. 332).

Además, también corresponde a la ley nacional desarrollar todo lo concerniente al situado constitucional, ya que se trata del uso de una partida que debe establecerse en el Presupuesto Nacional. Por ello, a pesar de que el ordinal 4 del artículo 167 haga referencia a la *“la ley”*, esta *“ley”*, por regular una materia de naturaleza macroeconómica y presupuestaria nacional, que es una materia reservada al Poder Nacional (arts. 156,11; 311 y sigts.) es, por tanto, una *ley nacional*.

Por último, conforme al artículo 165 el Poder Nacional es el llamado a dictar las *leyes de bases* relativas al ejercicio de *“materias objeto de competencias concurrentes”* entre la República y los Estados; leyes de bases que, obviamente, son leyes nacionales.

Salvo estas excepciones expresas, todas las otras referencias que los artículos 160 y siguientes de la Constitución hacen a “la ley”, se refieren a la ley estatal como, sin duda, es la que debe regular las funciones de las Contralorías Estadales y los concursos públicos para la designación de los Contralores Estadales (art. 163).

4. Precisiones sobre el Poder Contralor y los Poderes Públicos estadales

En efecto, como se ha dicho, conforme a la Constitución, “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional” (Art. 136), de manera que cada una de esas ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, aún cuando los órganos a los que incumbe su ejercicio deban colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado (Art. 136).

La distribución vertical del Poder Público en los mencionados tres niveles políticos territoriales que corresponden a los Municipios (Poder Municipal), a los Estados (Poder Estatal) y a la República (Poder Nacional), constituyen la base institucional del Estado Federal Descentralizado que se regula en el artículo 4 de la Constitución.

La consecuencia de la forma federal del Estado, y del principio de descentralización política, por supuesto, es que cada uno de los tres niveles territoriales goza de autonomía, como expresamente se indica en los artículos 159 y 168 de la Constitución, respecto de los Estados y Municipios.

La autonomía, ante todo, implica que en el ejercicio de sus respectivas competencias, las entidades político territoriales no están sujetos a relación jerárquica ni a sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva, conforme a lo que garantice la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se establezcan en el texto fundamental.

Es decir, en un Estado federal o en todo sistema de distribución política territorial del Poder Público, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía y, por tanto, sus límites. En cuanto a la autonomía de los Estados, particularmente en cuanto concierne al Poder Estatal, como se ha dicho, las únicas restricciones a la autonomía organizativa de los mismos es que, primero, la organización de los Poderes

res Públicos estatales debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución, es decir, conforme a los artículos 159 a 167 del Texto Fundamental; *segundo*, que el gobierno de los Estados como entidades políticas, debe tener las características establecidas en el artículo 6° de la Constitución; y *tercero*, que una “ley nacional” debe establecer el régimen de la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales (Art. 162). Esta última es la única injerencia del Poder Nacional en la organización de los Poderes Públicos de los Estados; de manera que el legislador nacional no tiene ninguna otra injerencia en la organización de los poderes estatales.

Ahora bien, como se dijo, de acuerdo con la Constitución, en el nivel nacional del Estado Federal, es decir, el Poder Nacional, este se divide en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (Art. 136). En esta forma, la Constitución de 1999 les asignó el carácter de ramas del Poder Público Nacional, como Poder Ciudadano y Poder Electoral, a los órganos estatales que conforme a la Constitución de 1961 eran *órganos con autonomía funcional*, que ejercían el Poder Nacional, pero que no estaban integrados en los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

El hecho de que antes de la Constitución de 1999, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral o el Ministerio Público, por ejemplo, fueran órganos constitucionales con autonomía funcional no integrados ni al Poder Legislativo Nacional, ni al Poder Judicial ni al Poder Ejecutivo Nacional, no significaba que no ejercieran el Poder Público Nacional. Se trataba, por supuesto, de órganos del Poder Nacional, que ejercían el Poder Público Nacional, rompiendo así la clásica división tripartita del Poder Público. Esa situación fue la que se consolidó en la Constitución de 1999, al establecerse una penta división del Poder Público Nacional.

En el nivel estatal y municipal, la situación de los órganos de control del Poder Público Estatal y Municipal, respectivamente, ha sido similar a la indicada anteriormente.

En efecto, las Contralorías Estadales y Municipales siempre han existido como órganos que han ejercido el Poder Estatal y el Poder Municipal, respectivamente, pero con autonomía funcional, en el sentido de

que han sido órganos que no dependían ni de las Asambleas Legislativas o Concejos Municipales ni de los Gobernadores o Alcaldes, respectivamente.

La Constitución de 1999, puede decirse que siguió con esta tradición; y si bien en el nivel nacional dividió el Poder Público en cinco, convirtiendo formalmente a los antiguos órganos constitucionales con autonomía funcional en ramas del Poder Público Nacional, no hizo lo mismo en el nivel estatal y municipal.

En los Estados, en particular, se continuó con una organización bipartita del Poder Estatal: el Poder Legislativo (Art. 162) que se ejerce por los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo (Art. 160) que se ejerce por los Gobernadores de Estado. Pero la división bipartita del Poder Estatal no excluye que haya órganos del Poder Estatal, que no ejercen ni el Poder *Ejecutivo* Estatal ni el Poder *Legislativo* Estatal, y que gozan de autonomía, como son precisamente las Contralorías Estadales reguladas expresamente en la Constitución (Art. 163). En las Constituciones Estadales, además, podrían crearse otros órganos con autonomía funcional que ejercen el Poder Público Estatal, como en algunos Estados existen, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, particularmente frente al gobierno y administración pública estadales.

En todo caso, lo que queda claro en la Constitución es que los órganos que conforman los Poderes Públicos estadales, no sólo son los que ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Estadales, sino que hay otros órganos que ejercen el Poder Estatal, que gozan de autonomía funcional y que, por tanto, forman parte de los poderes estadales, no integrados al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo, como son precisamente las Contralorías Estadales.

Ahora bien, los Estados tienen constitucionalmente, competencia para “dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución” (Art. 164,1). Por tanto, es competencia *exclusiva* de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos mediante la sanción de la Constitución estatal, no sólo organizar los respectivos Consejos Legislativos y la Gobernación de los Estados, sino también a las Contralorías Estadales y a los demás órganos de los poderes públicos estadales, con la única limitación de que ello deben hacerlo “de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”.

En cuanto a las Contralorías de los Estados, por tanto, estas son órganos que ejercen el Poder Público Estatal, no integradas ni dependientes del Poder Legislativo (Consejo Legislativo) ni del Poder Ejecutivo (Gobernador) del Estado, pero que, sin embargo, forman parte de los Poderes Públicos del Estado, y que deben ser organizados por los Estados, en la Constitución estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución.

Este artículo 163 de la Constitución, por tanto, es el marco constitucional que deben tener en cuenta los Consejos Legislativos Estadales, para organizar las Contralorías Estadales, como órganos estadales con autonomía funcional, distintos a la Contraloría General de la República como lo indican los ordinales 1 y 2 del artículo 289 de la propia Constitución.

Conforme al artículo 163 del Texto Fundamental, por tanto, la Constitución de cada Estado y la legislación estatal complementaria, deben regular a la Contraloría Estatal conforme a los siguientes principios:

1. La Contraloría Estatal es un órgano que ejerce el Poder Público Estatal;
2. La Contraloría Estatal goza constitucionalmente de autonomía orgánica y funcional, en el ámbito de la organización de los poderes públicos estadales, por lo que no depende ni está sujeta a los Poderes Legislativos (Consejo Legislativo) o Ejecutivo (Gobernador) del Estado.
3. La Contraloría Estatal ejerce, conforme a la Constitución y a la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

La norma, no califica la “ley” conforme a la cual la Contraloría debe ejercer sus funciones, la cual, por tanto, ante todo debe ser una ley estatal. Debe recordarse que en los casos en los cuales la Constitución ha querido precisar la necesidad exclusiva de una “ley nacional” en relación con los Estados, la ha calificado expresamente como “nacional” (Art. 162, y 164,4, por ejemplo).

La competencia de control de las Contralorías estatales, en todo caso, se debe ejercer sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República en materia de control (Art., 289), particularmente cuando se regule mediante ley nacional, el “sistema nacional de control fiscal” (Art. 290).

4. La Contraloría Estatal debe actuar bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo son las determinadas por la ley.

Esta “ley”, de nuevo, ante todo, debe ser la ley del Estado, es decir, la que se dicte por el Consejo Legislativo y que puede ser la propia Constitución estatal y la ley estatal que la ejecute. Las normas estatales, en todo caso, son las que deben garantizar la idoneidad e independencia del Contralor estatal, así como la neutralidad en su designación, la cual, en todo caso, debe realizarse mediante concurso público.

En consecuencia, y sin perjuicio de las normas nacionales que se dicten relativas al sistema nacional de control fiscal (Art. 290), y que puedan referirse a las Contralorías Estadales como integrantes del mismo, es competencia exclusiva de cada Estado, a través del órgano legislativo (Consejo Legislativo Estatal), sea al dictar la Constitución del Estado que organice los poderes públicos estatales (incluida la Contraloría estatal) o al dictar la Ley de la Contraloría del Estado; regular tanto la organización y funcionamiento de la Contraloría Estatal como órgano con autonomía orgánica y funcional y la idoneidad e independencia del Contralor, como la forma de su designación mediante concurso público, que garantice la neutralidad de la designación.

Ahora bien, correspondiendo a los Consejos Legislativos Estadales dictar la legislación sobre organización y funcionamiento de las Contralorías Estadales, como uno de los órganos de los poderes públicos estatales, en dicha legislación es donde deben regularse los concursos públicos para la designación de los Contralores.

La autonomía de las Contralorías Estadales no puede implicar que tengan en forma exclusiva potestades de autonomiación, que exclu-

yan los poderes normativos de los Consejos Legislativos estatales. Ello sería desconocer la potestad constitucional de los Consejos Legislativos para organizar los poderes públicos estatales (Art. 164,1), aparte de que sería contrario a los principios más elementales de la organización del Estado con forma federal.

El hecho de que las Contralorías estatales no puedan depender de los Consejos Legislativos estatales no impide el ejercicio, por parte de estos, de la potestad normativa sobre los órganos del Estado, y sobre la forma de realización de los concursos públicos para la designación de los Contralores. Es decir, como órganos legislativos estatales, los Consejos Legislativos tienen competencia para regular la forma de realización de los concursos públicos para la designación de los Contralores y, en dichas normas, establecer cómo y quién debe llamar al concurso, y regular al jurado que debe evaluar a los candidatos; los criterios para escoger al que deba ser designado; las modalidades de la toma de posesión y juramentación del Contralor designado; así como los principios de remoción, por enjuiciamiento, por ejemplo. Ninguna “ley nacional” puede constitucionalmente dictarse en estas materias.

Como conclusión de todo lo antes expuesto, a los efectos de la designación de los Contralores Estadales, conforme a la Constitución de 1999, los Consejos Legislativos Estadales necesariamente deben proceder a ejercer sus potestades normativas de organización de los poderes públicos estatales, mediante la sanción de la respectiva Constitución y de la Ley de Contraloría complementaria.

Al ser dictada dicha legislación, puede decirse que cesa definitivamente para el Estado correspondiente, en cuanto al Contralor Estatal, las potestades de designación provisional de los mismos que el *Régimen de Transición del Poder Público* dictado por la Asamblea Nacional Constituyente el 22-12-99, atribuyó al Contralor General de la República (Art. 38). En todo caso, mientras dicha legislación no se dicte, los Consejos Legislativos Estadales no podrían llamar a concurso para designar a los Contralores Estadales. En cambio, una vez dictada dicha legislación de organización de los poderes públicos estatales, incluida las Contralorías Estadales, el Contralor General de la República no podría ejercer la competencia que le atribuyó el Art. 38 del mencionado Régimen de Transición del Poder Público, para designar provisionalmente a los Contralores Estadales.

IV. PRINCIPIOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Conforme al artículo 169 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las *leyes orgánicas nacionales* y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Se establece, así, un orden jerárquico de las fuentes legales que rigen respecto de la organización de los Municipios: ley orgánica nacional y leyes estatales.

Además, como se dijo, la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, tanto la que se dicte a nivel nacional como la que se dicte por los Estados, debe establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración municipal, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, debiendo establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Por tanto, la competencia organizativa municipal se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder Estatal, lo que se reafirma en el artículo 164,2 que atribuye a los Estados, competencia para establecer “la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley”.

Tatiana B. de Mackelt
BIBLIOTECA

