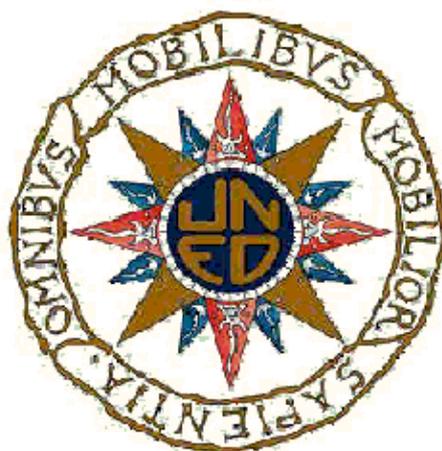


UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO POLÍTICO



TESIS DOCTORAL

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA POR MANDATO DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1999 Y LA TENDENCIA CENTRALIZADORA DEL
GOBIERNO**

**MERALYS MATA SANDOVAL
LICENCIADA EN DERECHO**

2015

Director:

Dr. D. JOSÉ MARÍA CAYETANO NÚÑEZ RIVERO

Codirector:

Dr. D. JUAN JACOBO NÚÑEZ MARTÍNEZ

TESIS DOCTORAL

**LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA POR MANDATO DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1999 Y LA TENDENCIA CENTRALIZADORA DEL
GOBIERNO**

**MERALYS MATA SANDOVAL
LICENCIADA EN DERECHO**

Director

Dr. D. JOSÉ MARIA CAYETANO NÚÑEZ

Co-Director

Dr. D. JUAN JACOBO NÚÑEZ MARTÍNEZ

**MADRID
2015**

A mi madre Emilia
A mi amiga Valentina Gobbo

Agradecimientos

A mi madre Emilia quien dentro de sus limitaciones e imposibilidad de lenguaje, “al preguntar ¿te falta mucho?”, me aupó para continuar en mi trabajo.

Al Dr. José María Cayetano Núñez Rivero, por sus sabios consejos y orientación durante el tiempo de realización de mi tesis.

Al Prof. Juan Manuel Goig Martínez, amigo en todo momento, por su paciencia, por compartir conmigo sus conocimientos y su valiosa orientación.

A mi entrañable amiga y hermana Valentina Gobbo quien en los momentos en que estuve a punto de caer y “tirar la toalla” me levantó con sus palabras de aliento y sus regaños.

A mis amigos, quienes me animaron a seguir adelante, especialmente a Indira Lameda.

INDICE

INTRODUCCIÓN	Pág	1
CAPITULO I		
De las formas organización territorial del Estado		8
1.1 Formas de Organización del Poder del Estado		20
1.1.1 El Estado Unitario		23
1.1.1.1 El Estado Unitario Centralizado		28
1.1.1.2. El Estado Unitario Descentralizado		29
1.1.1.3 El Estado Unitario Regionalizado		31
1.2.1 El Estado Compuesto		32
1.2.1.1. Formas históricas de Estado Compuesto		34
1.2.1.1.1 Uniones Personales		34
1.2.1.2.1 Uniones Reales		35
1.2.2. Confederación de Estados		36
1.3.1. La Federación o Estado Federal como manifestación actual del Estado Compuesto.		38
1.3.1.1 Definición del Estado Federal		39
1.3.1.1.1 Breve reseña histórica del federalismo		41
1.3.1.1.2. Características del Federalismo		42
1.3.2. Criterios para caracterizar la Federación en la actualidad		45
1.3.3. Justificación política y administrativa del gobierno federal		49
1.3.4 Rasgos institucionales y su funcionamiento en los distintos modelos federativos		58
1.4 La Centralización		73
1.4.1. La Desconcentración		74
1.4.2. Desconcentración Territorial		75
1.4.3 Desconcentración Funcional		75
1.5 La Descentralización		75
1.5.1 La Descentralización Funcional		80
1.5.2. Descentralización Territorial		81

1.5.3	La Descentralización Política-Territorial	82
1.5.4	La Descentralización Administrativa-Territorial	87
CAPITULO II		
De la Historia Política y Constitucional de Venezuela		
2.1	Breve reseña histórica política y constitucional de Venezuela	90
2.1.1	Antecedentes políticos-constitucionales de Venezuela	90
2.1.1.1.	Período Colonial	93
2.1.1.2.	Período de la Independencia	100
2.1.1.3.	Período de la República (1830-1958)	115
2.2.	Análisis de la Forma de Estado y la Organización Territorial contenida en Constitución Nacional de Venezuela de 1961	162
2.3.	La Centralización en el proceso histórico Venezolano Contemporáneo	174
2.3.1.	La crisis del Estado Centralizado en Venezuela	178
2.3.2.	La Federación en Venezuela	180
CAPÍTULO III		
De la constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999		
3.1	Constitución de 1999.	187
3.1.1.	El Estado Federal en la propuesta de reforma constitucional	217
3.2	La República Bolivariana de Venezuela como Estado Federal Descentralizado	231
3.3	De los aspectos legales desarrollados por el Gobierno Nacional, en aplicación de la Constitución de 1999	
3.3.1.	Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia al Poder Público	248
3.3.1.1.	Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización	253
3.3.2.	Ley Orgánica del Régimen Municipal	261
3.3.3.	Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno	

de 2010	266
3.3.4. Ley Orgánica de los Consejos Comunales 2009-2010	271
3.3.5. Ley Orgánica de las Comunas	274
3.3.6. Transición desde el Estado Democrático Federal y Descentralizado al Estado Comunal	292
3.4 Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela	295
3.5 Breve análisis comparativo de la aplicación de la Descentralización en la Constitución Nacional de 1961 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999	309
CONCLUSIONES	318
BIBLIOGRAFIA	325

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en sus Artículos 4 y 6, respectivamente, lo siguiente:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal, descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”¹

“El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”²

Entre los principios fundamentales contenidos en la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se haya lo referente a la “estructura” del Estado venezolano, definiéndola como la de un “Estado Federal descentralizado”, lo que refleja que la intención del Constituyente fue la de transformar el Estado Centralizado plasmado en la Constitución Nacional de 1961, en un Estado en el cual se aplicara la descentralización como una forma de Estado que trajera consigo la redistribución y reordenación política-territorial de las competencias y la toma de decisiones asignadas al Poder Central por la misma Constitución, hacia otros entes político-administrativos.

La Descentralización implica incluir a la colectividad, a través de la participación ciudadana, en la administración y disposición de los bienes y servicios que poseen las regiones, lo que conlleva a su intervención en la toma de decisiones a nivel de los Estado y Municipios.

La descentralización

¹Artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

²Artículo 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

“...surge como consecuencia de la acumulación de poder en una autoridad política, que este poder es tan grande que es necesaria su descentralización para evitar que llegue a desbordarse, ...y la manera de realizar esta descentralización es a través de la creación de nuevos organismos que puedan tomar sus propias decisiones y gocen de tal autonomía que puedan prestar todos los servicios públicos...”³

Es sabido que organismos multinacionales, como las Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propulsan el desarrollo de la descentralización como mecanismo para amparar la democracia, considerando que ella representa una base fundamental para “mejorar la calidad de la gobernabilidad democrática, la gestión pública y el desarrollo humano.”⁴ Esto en la búsqueda de mayor eficacia, lucha contra la corrupción, ello dentro del entorno político, social y económico favorable.⁵

La descentralización tiene como objetivos incrementar el poder, la autonomía de la toma de decisiones y la aplicación de controles en la ejecución de los recursos, las responsabilidades y competencias de la colectividad organizada, en perjuicio de los órganos del gobierno central⁶

La descentralización de las responsabilidades del gobierno puede incrementar la entrega de los servicios públicos al nivel local con el apoyo de transferencias fiscales, así como la participación mediante asociaciones de los sectores públicos y privados en los procesos de desarrollo que pongan en movimiento y administren los recursos locales y regionales e incorporen prácticas administrativas profesionales.⁷

³Orjuela, Luis Javier (1993). Descentralización y Gobernabilidad en Colombia. Editorial Elizabeth Ungar. Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Colombia. Colombia. p.107.

⁴Boletín No. 1, Octubre 2009”Gobernabilidad y Descentralización”

⁵López Valladares, Mirtha. (2001). Potencialidades del Municipio para el desarrollo local de Venezuela. Revista Venezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, Caracas. p. 461.

⁶Vargas Hernández, José Guadalupe. (2007). Descentralización Política y Administrativa como Mecanismo de Gobernabilidad. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Jalisco México. p. 4

⁷Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit. p. 11.

Con la implementación de la descentralización se hace necesario modificar los sistemas redistributivos para asegurar la equidad y las diferencias regionales mediante una adecuada combinación entre los sistemas de distribución social y territorial; el social asegura igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos, y el territorial, aprovecha las aportaciones colectivas e iniciativas locales. Al implementarla los municipios vuelven a arrogarse relevancia en la administración de la provisión de los servicios públicos, como atención a las necesidades de las localidades, abriéndose con ello nuevas vías para la “participación popular” en el “sistema político”, dando cabida al “potencial democrático” que existen en los niveles regionales, dentro de los movimientos populares⁸

En Venezuela la Constitución de 1961 establece la forma de Estado federal, un sistema eminentemente centralizado, tanto en lo político como lo administrativo, caracterizado por “ausencia de responsabilidad política y carencia de mecanismos para la participación ciudadana”⁹

A partir de 1989 la sociedad civil comienza a exigir participación en la vida política regional, su derecho a elegir sus autoridades regionales, ya que en las regiones no se elegían los gobernadores, ni existía la figura del Alcalde, asimismo exigen su intervención en la implementación y evaluación de las políticas públicas. Esta situación así como el entorno económico internacional, hacían necesaria la puesta en marcha de un proceso de descentralización con el objeto de hacerle frente a la crisis de legitimidad que presentaba el sistema político venezolano, lo que obligó al gobierno de turno a instaurar un programa de descentralización político-administrativo.¹⁰

Es así como se promulga 1989 la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias al Poder Público; considerando que la descentralización es un proceso político de redistribución territorial,

⁸Ibidem, p 13

⁹Reverón Escobar, Zaira. (2002). El Estado, la Participación Ciudadana y Descentralización en Venezuela. Revista Nuevo Mundo. Revistas de Estudios Latinoamericanos. Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar. No. 92-93. p 120 y 121

¹⁰ Ibidem. p. 120

instaurado para perfeccionar la democracia, con esta Ley se persigue la aplicación de una forma de Estado democrático y participativo. Lográndose, entre otros objetivos, en el ámbito político-administrativo, se incrementó la autonomía y competencia de los Estados y Municipios, creándose una nueva legitimidad, surge un nuevo liderazgo, comienzan a darse cambios organizacionales hacia el logro del afianzamiento de las gobernaciones y alcaldías.¹¹

En el ámbito económico-financiero, aún existiendo una crisis fiscal grave, se produjeron cambios en las finanzas públicas, entre los que se pueden mencionar: aumento del situado constitucional, el situado municipal se establece en un 20% de los ingresos ordinarios de los Estados, se establecen nuevos impuestos y tasas, en 1993 se creó el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se sancionó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales¹²

Con la puesta en vigencia de la citada Ley se lo logra descentralizar varios Estados y Municipios; como ya se dijo en económico-administrativo se implementan nuevos impuesto con la aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal; otro logro importante fue la descentralización de la salud.

Allan Brewer Carías en sus comentarios de la Constitución Nacional de 1961, se refiere al “sistema de distribución del poder”, plantea que la misma dispone dos tipos de sistemas, uno horizontal al establecer la separación de poderes como principio democrático, haciendo énfasis a la autonomía e independencia del Poder Judicial como garantía de la democracia (art.208); y otro vertical basado en la forma federal del Estado, en los tres niveles territoriales, nacional, estatal y municipal, señalando que el mismo se funda en el principio “democrático representativo”, al disponer que los Concejos

¹¹Sánchez Meleán, Jorge. (2002). Pasado Presente y Futuro de la Descentralización en Venezuela. Revista Provincia. No. 9. Universidad de los Andes. Mérida. p. 23-24

¹²Ibídem. p. 24

Municipales y las Asambleas Legislativas de los Estado han de ser conformadas con autoridades electas.¹³

El texto de la Carta Magna de 1961 señala en su Artículo 21 “El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción”.¹⁴

Artículo 22 “La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3° de esta Constitución...”¹⁵

Del contenido de estos dos artículos se infiere la intención del Constituyente, de delimitar y transferir la competencia del Poder Nacional hacia un nuevo ámbito de poder político, el Poder Estatal, siendo éste un paso hacia la apertura de un proceso descentralizador.

En el transcurso de casi doce años de gobierno, la Asamblea Nacional actuando como órgano legislador le otorgó al Presidente de la República tres leyes habilitantes, en el marco de las cuales se promulgaron numerosos Decretos Leyes con Rango, Fuerza y Valor de Ley, a través de los cuales se han legislado diversos e importantes tópicos de la vida nacional, en materias tan importantes como la financiera, económica, social, fiscal, ambiental, petrolera, minera, etc, en otras palabras, el órgano cuya función es la de elaborar leyes se ha despojado de sus funciones legislativas, facultando al Presidente de la República para ello; durante este largo período, que abarca casi dos períodos constitucionales de gobierno ha sido el Poder Ejecutivo el encargado del proceso legislativo; por otra parte, en el año 2007 el Ejecutivo Nacional trató de Reformar la Constitución de 1999 mediante la propuesta de un Referéndum, propuesta que fue rechazada por la sociedad venezolana.

¹³Brewer-Carías, Allan. (1984). Constitución de 1961.Enmiendas N° 1 y 2.Colección Textos Legislativos N°4. Editorial Jurídica Venezolana. p. 34-35

¹⁴Ibídem, p.120

¹⁵Ibídem, p. 120

Sin embargo, basado en esas leyes habilitantes que le han sido aprobadas, el Poder Ejecutivo viene imponiendo el contenido de la reforma propuesta, y rechazada por el electorado venezolano; muchos de esos decretos leyes serán revisados en esta investigación, en concordancia con el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La descentralización abrió a las regiones nuevos horizontes, ella trajo consigo cambios en cuanto a la participación ciudadana, la conciliación de los sectores público y privado, y pese a las dificultades económicas de ese entonces se abren nuevas oportunidades para la inversión privada, se abre la posibilidad de cooperación internacional en diferentes programas sociales, se da la redistribución de recursos a los Estado conforme lo establece la Ley antes citada, también se da (Artículo 11) la transferencia de determinadas materias, así como la conservación y administración de determinados recursos; a tales efectos fue creado el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), institución que dio paso al Fondo de Compensación Inter-territorial, creado para promover el desarrollo territorial, así como la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de las instituciones regionales, con el objeto de financiar inversiones privadas en la búsqueda de ese desarrollo de forma equilibrada. Posteriormente se fueron promoviendo organismos y entidades capaces de incentivar la participación de la ciudadanía en el logro de ese desarrollo, en la búsqueda de beneficios para la sociedad venezolana.

En la actualidad, se vienen creando instituciones que lejos de contribuir con el desarrollo de las regiones, a través de la descentralización, el Gobierno de turno viene transformando la estructura del Estado con el fin de consolidar una forma de Gobierno con ideologías y filosofías que hacen presumir la instauración de un poder altamente centralizado, de visos autocráticos, en el que todas las decisiones se vienen tomando desde el gobierno central; asimismo, con la creación de Instituciones que a “ojos vistas” transmiten la idea de una persistente violación de la Constitución creada en 1999, tal es el caso del nombramiento de funcionarios cuya competencia está por encima de funcionarios elegidos por el voto popular; con la promulgación de la Ley

Orgánica del Distrito Capital, aprobada por la Asamblea Nacional el 7-4-2009, la que en su artículo 5 señala la creación de “Jefe de Gobierno” que “...ejercerá la función administrativa como superior jerárquico de los órganos y funcionarios del Distrito Capital y la dirección, coordinación y control de los organismos de gobierno...”. La misma Ley en su artículo 7 contempla que el “Jefe de Gobierno” “... será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente o Presidenta de la República”.

El propósito de esta investigación está orientado hacia el esfuerzo de evaluar la aplicación de la descentralización en Venezuela, desde sus inicios como Colonia de la Corona Española, y a lo largo de toda su vida republicana; así como evaluar la tendencia centralizadora que viene desarrollando el gobierno nacional, abordando el mayor número de variables que permitan el esclarecimiento de la realidad actual venezolana, ello en el marco de lo establecido por la Constitución de 1999, con el fin de evidenciar la fragilidad del proceso de descentralización del Estado en la República Bolivariana de Venezuela.

Este trabajo se desarrolla en tres capítulos, el Capítulo I está dirigido a reseñar el desarrollo histórico del Federalismo y la Descentralización en las diferentes Constituciones de Venezuela. El Capítulo II está referido a la Descentralización como proceso histórico y como redistribución de poder, recursos y la toma de decisiones aplicada a la organización política territorial, así como a la Desconcentración como elemento de la distribución de competencias. El Capítulo III está referido al planteamiento de la descentralización y la centralización en las Constituciones de 1961 y 1999.

CAPITULO I

De las formas organización territorial del Estado

Es propicio iniciar esta investigación con una idea general de lo que es el Estado y sus orígenes, por estar íntimamente ligado al Poder, por ser éste la expresión institucional de la autoridad que ejerce en los ámbitos territorial, político, económico, administrativo, entre otros, ejercida a través de los Gobiernos. Algunos autores consideran que las primeras manifestaciones para la conformación del Estados surgieron de la integración de los primeros grupos sociales, de las primeras organizaciones políticas, tal es el caso, por ejemplo, del Estado Griego, representado en la Polis, o del Estado Romano, como la Cívitas Romana.

Partiendo de la idea de que el Estado moderno es una derivación la sociedad medieval; se percibe que en la Baja Edad Media, el desarrollo del comercio y como consecuencia de ello, el de una “economía dineraria”, trajo consigo las apetencias de nuevos objetivos y por ende la búsqueda de nuevas libertades ante la situación existente producto del modo de producción feudal en la que se ponía de manifiesto el poder de los señores feudales, ante esta realidad la sociedad (burguesía) exige la aplicación de una administración de justicia y de autonomía política; es así como, algunas “comunidades autónomas” romanas establecieron nuevas organizaciones políticas de poder absoluto, poder que fuera otorgado a una sola persona, situación ésta que fuera convalidada por el Rey, por una parte porque se beneficiaba económicamente, a través de las contribuciones, y por la otra, porque esta posición fue mermando el poderío de los señores feudales; lo que puede tomarse como el

inicio de una nueva estructura en la organización de la sociedad, a decir de Torres del Moral “organización estamental”, en la que la Iglesia y la Nobleza pasan a tener un papel preponderante; para entenderlo debemos necesariamente ubicarnos en el contexto de las divisiones sociales, políticas y religiosas existentes en la sociedad medieval, a partir del derrumbe del feudalismo, lo que conllevó al surgimiento de nuevas comunidades políticas, producto de esa realidad.

Se puede precisar de estas líneas que para que exista el Estado como tal, ha de darse la combinación o coexistencia de los siguientes elementos: un territorio, un grupo social (pueblo), y el poder (gobierno); tal como puede verse en algunas definiciones aquí recogidas:

“El Estado moderno se manifiesta en dos formas: a) la forma absolutista, desarrollada en los países de Europa occidental continental y surgida históricamente mediante la aniquilación de las libertades, de las asambleas estamentales y del derecho medieval, o sea, de la forma política conocida con el nombre de constitución estamental.

La forma que, sin intermedio absolutista, pasa de esta última constitución al parlamentarismo, cuya representación más conocida es Inglaterra, pero a la que pertenecen también otros Estados como los Países Bajos, los países nórdicos y Hungría”.¹⁶

“Cuando hablamos del Estado, lo primero que se nos ocurre pensar es en el aparato político del poder, el grupo minoritario que manda y el grupo mayoritario que obedece, el conjunto de hombres que lo forman, el suelo en que viven, la coacción del derecho formulado”.¹⁷

Se ha dicho que el Estado “es un ente social” que se forma cuando, en un determinado territorio, organizado jurídicamente un pueblo se somete a la autoridad de un gobierno¹⁸. Se entiende que no puede existir Estado si no está conformado por los siguientes elementos: El Pueblo, el Territorio y el Poder.¹⁹

¹⁶Hernández Guzmán, José Manuel. (2004). *Summa Constitucional. Derecho Constitucional General y Comparado*. Editorial Galeotes. Caracas. Venezuela. p. 19

¹⁷Bidart Campos, Germán. (1968). *Derecho Político*. Editorial Aguilar. Buenos Aires. Capítulo I, p.173

¹⁸Biscaretti Di Ruffia, Paolo. (1965). *Derecho Constitucional*. Traducción de Pablo Lucas Verdú. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. p. 99

¹⁹Núñez Rivero, Cayetano; Goig Martínez, Juan Manuel y Núñez Martínez, María (2002) *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*. Editorial Universitas. Madrid p. 21

Se tiene por pueblo, al conjunto de personas que habitan en un territorio determinado, durante un tiempo determinado, sometidos al ordenamiento jurídico vigente en el mismo.

Se concibe el Territorio como el espacio geográfico en el que habita el pueblo y que está sometido a un sistema jurídico y sus instituciones.

Así mismo, se entiende por Poder la autoridad política que se aplica a través de las instituciones del Estado, cuya representación es el poder, a una población establecida en un ámbito geográfico determinado, conocido como Nación.

Diversas teorías han sido planteadas para tratar de determinar el origen del Estado, entre ellas se pueden exponer las siguientes:

- a. Teoría Sociológica, señala que el Estado no es más que la interrelación en “gobernantes” y “gobernados”.²⁰ Considera al estado como un hecho social de convivencia, de interrelación entre los integrantes del grupo social.
- b. Teoría Teleológica, establece que el Estado es un instrumento usado por el hombre para lograr un objetivo determinado.²¹
- c. Teoría Jurídica, es una entidad que tiene su origen en un “sistema de normas jurídicas”, es decir, un sujeto de derecho.²² Analiza al estado única y exclusivamente como una derivación de un ordenamiento jurídico, restándole importancia al grupo social que como elemento del estado se le han de aplicar las normas, es decir que lo esencial es la relación jurídica.
- d. Teoría Política, concibe al Estado como un sujeto de la vida política, como una organización política. Se le tiene como una soberanía, representada en la “nación”, en un “régimen”²³. El estado está

²⁰Chalboud Zerpa. Reinaldo. (2007). *Estado y Política. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Líber. Caracas. p. 15

²¹Ibídem. p. 16

²²Ibídem

²³ Ibídem

sustentado en un poder soberano, por encima del cual no existe poder alguno.

- e. Teoría Absolutista, plantea que por tratarse de un ente de derecho, es un sujeto moral superpuesto al “cuerpo político”, lo que le otorga poderes supremos, con “derechos inalienables”.²⁴
- f. Teoría Instrumentalista, señalan sus sostenedores, que el Estado es un “instrumento” del poder político, sometido a él y dotado de autoridad, que es utilizado en la búsqueda del bien común²⁵.

Otra definición que se puede dar del Estado es la siguiente:

“...aquél que parta de que estamos en presencia de la organización jurídica de una sociedad constituida históricamente en Nación, asentada en un espacio territorial y dotada de un poder político tradicionalmente calificado de soberano, que persigue el bienestar general.”²⁶

Los autores parten de la existencia de la organización jurídica que se da a un grupo social conformando una Nación, considerándola como el elemento primario ante los otros que conforman el Estado.

Puede considerarse el Estado moderno como una nueva forma de identidad política de las comunidades humanas, de buena parte de la civilización occidental a partir del siglo XV; en la que se pasa de una autoridad dividida y superpuesta (feudal) a una centralizada, el Estado-Nación, como producto de la asimilación de unidades políticas más pequeñas, con el fin de lograr el control y la unificación territorial de los nuevos estados que están conformando a Europa. Estos cambios marcan un “sustancial aumento de la autoridad pública desde arriba”²⁷

²⁴Maritain, Jacques. (1956) *El Hombre y el Estado*. p. 27. Editorial Kraft. Buenos Aires. En Chalboud Zepa. Reinaldo. (2007). *Estado y Política. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Líber. Caracas. p. 16

²⁵Ibídem

²⁶Alzaga V., Oscar; Gutiérrez G., Ignacio; Rodríguez Z., Jorge. (2007). *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid. p. 60.

²⁷ Held, David (1997). *La Democracia y el Orden Global*. Editorial Paidós. Madrid-España

El ser humano no siempre ha vivido bajo la organización de los Estados-Nación, tal como los conocemos hoy, ellos surgen bajo condiciones históricas y políticas muy distintas al presente; por tanto es pertinente buscar sus orígenes en los primeros grupos sociales organizados en la más remota antigüedad; la primera manifestación social del hombre se encuentra en grupos sedentarios que al vivir de manera insegura, a merced de los animales, clima, otros hombres, se ve en la necesidad de agruparse, conformando pequeños grupos, y de establecerse en sitios específicos, debiendo aprender a convivir con sus congéneres y a asignarse tareas para la recolección de alimentos, mediante la caza, pesca y siembra para poder sobrevivir.

Además de la familia (sin conocer sus inicios), se fueron conformando agrupaciones tales como: la banda, la tribu, la horda, la gens, el clan y el tótem; entre las agrupaciones primitivas está la aldea, y por último estas derivan en la ciudad.

Haciendo alusión al Clan hay que decir que es una agrupación familiar, política y religiosa, en la que la autoridad tiene carácter comunitario, ya que en ella no se impone al grupo la voluntad del jefe, en sus inicios no está profundamente arraigado a ningún territorio.²⁸

En cuanto a la Aldea y la Ciudad, la primera surge como consecuencia del apego de los grupos a un territorio determinado, es una comunidad reducida que posteriormente se convierte en Ciudad.²⁹

En todas estas agrupaciones, incluso en los inicios de la ciudad, la jefatura o autoridad seguía siendo comunitaria; en las ciudades primitivas se integran los consejos de ancianos, quienes van a constituir la máxima autoridad, no desde el punto de vista de un gobernante, sino como las personas que van a ir creando una especie de formas de derecho, en el que se establece el cumplimiento de las costumbres³⁰.

²⁸Chalboud Zerpa, Reinaldo. Ob. Cit. p. 11 y 12

²⁹ Ibídem, p.12

³⁰ Ibídem

En los pueblos guerreros el poder se condensa más, debido a que la guerra conlleva la unidad de los grupos, en respeto a la jerarquía militar; algunos autores consideran que el principio de subordinación tiene su origen en esta organización militar, de esta forma se va individualizando el poder, profundizándose en las agrupaciones conocidas como el **potlach** y en las sociedades de **cofradías**, en las cuales se crean las diferencias de rango y jerarquía entre los jefes; estos tipos de sociedades se conocen como sociedad de jefatura, lo que implica la existencia de un jefe con gran poder, con dominio territorial, con tanto poder que llega a tener derecho sobre la vida y la muerte de sus subordinados.³¹

La transformación de estas agrupaciones sociales originó la conformación de nuevos sistemas de carácter social, económico y político, entre los que se pueden nombrar:

- El Feudalismo, aunque ya se daba en cierta medida en los grupos primitivos, tiene su auge como organización social en la Edad Media en Europa, constituyendo una organización política-económica, que entre otras, tiene las siguientes características: 1.- Es una organización estratificada y provista de jerarquía basada en una relación personal entre el señor y el vasallo; 2.- Constituye la unión íntima entre la soberanía y la propiedad territorial.³²
- La Monarquía, surge por la degeneración del Feudalismo, es un sistema fuerte y7 unificado, sostenido por razones religiosas, en el cual todos los beneficios que correspondían al pueblo son reservados al monarca, el poder individual se profundiza. En este sistema, pueblo y territorio pasan a ser patrimonio del Rey, su autoridad tomó un carácter absoluto, los integrantes de los grupos sociales su subordinaron, no al grupo, sino a quien los representaba, otorgándosele naturaleza divina.³³

³¹ Ibídem

³² Ibídem, p. 13 y 14

³³ Ibídem, p. 14

- La Democracia, Santo Tomás de Aquino (Tomismo) sostuvo que la soberanía reside en el pueblo y que éste la recibe de Dios, a través de este sistema la autoridad regresa a los grupos sociales, pero, ya no como la poseía al conformarse los primeros grupos. En este sistema el pueblo ejercita la autoridad mediante las consultas periódicas, es decir, que participa de las discusiones y decisión de los intereses del pueblo.³⁴

Hoy puede asegurarse que a diferencia del hombre de la antigüedad, que estaba al servicio del Estado, y encontró su mayor satisfacción mediante los fines del mismo; en el Estado actual los individuos alcanzan su gloria, siendo más grande el Estado a medida que puede satisfacer el bienestar de sus ciudadanos.³⁵

El vocablo “Estado” en la acepción que hoy se le da, no es el mismo que ha tenido siempre; los griegos llamaron a su organización estatal, polis, que era igual a ciudad, pero el Estado griego apenas llegó a los trescientos mil habitantes, era una gran familia que se desenvolvía en un área no mayor que el Estado Nueva Esparta (Venezuela) “con sus diez mil casa para el siglo VI AC” como asegura Jenofonte. Era un Estado en miniatura con su derecho, su idiosincrasia, su estructura sui generis, cantada por los sofistas, quienes enseñaban la política, pero no crearon un vocablo que expresara o denominara la unidad existente, en que se conjuga el territorio, el pueblo y el poder.³⁶

En las complejas “organizaciones políticas” de la antigüedad se dieron las primeras “formas pre-estatales” a las que fueron sometidas un inmenso número de súbditos, algunas de ellas se formaron en el siglo IV de la era cristiana en Mesopotamia y Egipto. A decir de Porrúa Pérez³⁷, estas culturas, de gran esplendor, junto a Siria, Israel, entre otras, vivieron diversos hechos políticos, pero, se caracterizaron por ser “Estados despóticos o teocrático” cuya autoridad era tan fuerte que la capacidad de actuación en el Derecho Político

³⁴ Ibídem

³⁵ Fajardo, Ángel (1985). Compendio de Derecho Constitucional General y Particular. Editorial Venezolana, Caracas, p. 7

³⁶ Ibídem. p 7

³⁷ Porrúa Pérez, Francisco. (1999). *Teoría del Estado*. Ed Porrúa. México. p 48-88

solo se otorgaba a las clases privilegiadas, dándose una relación entre el soberano de la comunidad política y la “divinidad”. Estas mismas características de estas organizaciones, es decir, su carácter “teocrático” y despótico; se dio en la Ciudad Estado Helénica, en la que se consideraba que la persona pertenecía a la “Polis” y se trataba de seres indefensos frente a la organización política; en cuanto a Grecia.

Sostiene Porrúa Pérez existieron dos culturas, la Espartana y la Ateniese, en ellas la forma de ser libre se lograba interviniendo en las tareas del Gobierno, lo que llevó a que se les considerara hombres libres, más no en planos de igualdad, porque la sociedad se hallaba dividida en cuatro clases, de acuerdo a la fortuna que poseyeran; característica esencial de la cultura griega la potestad absoluta en cuanto a la organización política se refiere; las leyes se imponían a la sociedad de una manera tal, que carecían de libertad.

Las Ciudades-Estados griegas, incluyendo a Atenas fueron gobernadas sucesivamente por reyes o por dictadores que asumían el poder sin titularidad legal. En el siglo V a. C., Atenas en pleno auge, funciona como una República Democracia con una sociedad organizada, en la que los esclavos y forasteros no participaban en el gobierno; esta democracia se caracteriza por el “gobierno directo” del pueblo, a través de las asambleas primarias, mismas que ordenaban a sus magistrados; con diferentes formas y sistemas administrativos.

George Cole al respecto señala “El estado-ciudad de los griegos, salvo en muy pequeña extensión para sus mutuas relaciones federales, no usaba y apenas conocía el método del gobierno representativo que, en el mundo moderno, hemos llegado a considerar como inseparable de las instituciones democráticas”.³⁸

³⁸ Cole, George. (1944). *Doctrinas y Formas de la Organización Política*. Fondo de Cultura Económica. México. P. 11-17

A pesar de que se hablaba de democracia en estas Ciudades Estados griegas, durante las mismas no se daban todas las condiciones que caracterizan las democracias como se conocen hoy, si es un hecho que se habla de participación directa del pueblo.

En cuanto a Roma, cuya fundación se da hacia el año 750 A.C, se concibe la “civitas” de manera distinta a través de su historia, Porrúa Pérez, en sus inicios existían dos clases sociales, patricios y plebeyos, los primeros, gozaban de derechos políticos y se les permitía conformar “curias” al agruparse en más de diez ciudadanos. Al ciudadano se le considera una “personalidad individual independiente” con relación al Estado durante la República, constituida a partir del año 506 A.C.; pero en el Imperio instaurado a partir del siglo II D.C., creado como un régimen monárquico absoluto, en el que solo se le tiene al ciudadano como un sujeto de Derecho Privado.

Entre las formas de Estado que vivió el Imperio Romano, pueden mencionarse la monarquía, la aristocracia, la democracia; esta última no tuvo éxito debido a la gran expansión del mismo, lo que llevó a la aplicación de una centralización del poder que llegó a una profunda concentración, terminando en un gobierno unipersonal hasta tanto duró la unificación del Imperio.

En la Edad Media, se da un gran desarrollo de la sociedad, luego de la caída del Imperio Romano de Occidente, se siguen aplicando las diferentes formas de organización, recogidas por Carlomagno, en las comunidades políticas desaparece el monismo que caracterizó las épocas anteriores, apareciendo el dualismo; la organización se va transformando, terminando en el Feudalismo, en el que, como ya se dijo, los ciudadanos están sometidos al poder del señor feudal, terminando sujetos al poder civil del Rey y al espiritual de la Iglesia³⁹.

Conforme a esto, la caída del Imperio Romana no fue causa de desaparición de la organización social existente, lo que si se denota son las diferentes

³⁹Alzaga V., Oscar; Gutiérrez G., Ignacio; Rodríguez Z., Jorge. Ob. Cit. p. 61 y 62

formas políticas que fueron originándose conforme se transformaba la posesión del poder.

Aludiendo a Torres del Moral, "...el término estado con dos acepciones: a) como agrupación, función, profesión; b) como estamento u orden social (los Estados Generales eran eso precisamente: los órdenes sociales reunidos en el Parlamento)". "Circulaban también en la Edad Media expresiones como *status reipublicae*, *status imperii*, *status regni*. Pero, en ellas, la palabra estado significa meramente una situación determinada (jurídica o política, interna o externa) de esa república o reino."⁴⁰

Conforme al autor se darían dos acepciones al término Estado, las cuales se refieren por una parte al grupo político (estamento), que ejercía el poder; y la otra a los grupos sociales que hacían vida en las diferentes regiones.

Analizando a Porrúa Pérez, en el Renacimiento desaparece el Feudalismo y con él también el dualismo, el Estado está por encima de la Iglesia; nace el absolutismo, se aplica igualdad jurídica entre los ciudadanos con sus variantes. Constitucionalmente la estructura de la sociedad es la de una comunidad nacional organizada conforme a las funciones y se establece un orden jurídico regulador de la relaciones entre el estado y los ciudadanos, subordinados éstos al poder del estado. En la Edad Media es la Centralización el elemento que distingue a la sociedad.

Durante los siglos XVI y XVII todas las manifestaciones de la sociedad se volcaron hacia la política, surgen así personajes como Maquiavelo, Lutero, Calvino entre otros, cuyas ideas influyeron en el desarrollo de la época; el primero es consciente de la situación en que se debatía Italia, entre gobiernos opresivos (tiranías) y repúblicas, entre la codicia papal y el poderío militar, lo que lo lleva a considerar un estado autoritario como la salida a la situación, ideas que llega a expresar en su obra "El Príncipe".

⁴⁰ Torres del Moral, Antonio. (2004). *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Servicio Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense Madrid. Madrid, España. p 31.

En cuanto al sentido jurídico-político del Estado puede decirse que se debe a Nicolás Maquiavelo, al introducir en su obra “El Príncipe” los vocablos “Estado” y “Soberanía”.

“Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados. Los principados son, o hereditarios, cuando los príncipes nuevos de una misma sangre reinan en ellos largo tiempo, o Estos, o son nuevos del todo, como lo fue Milán bajo Francisco Sforza, o son como miembros agregados al Estado hereditario del príncipe que los adquiere, según El reino de Nápoles es al rey de España”⁴¹

En la precitada obra Maquiavelo hace alusión a lo que constituyen los elementos existenciales del Estado, es decir, pueblo, territorio, soberanía y poder, y al referirse al vocablo Estado, puede interpretarse como la esencia integradora de estos elementos.

El Estado puede considerarse como un conjunto de elementos jurídicos, políticos y administrativos organizados bajo una estructura, el cual se encargará de hacer efectiva su autoridad sobre una agrupación social establecida en un ámbito geográfico, cuyos fines serían el logro del mayor bienestar para la misma, bajo la égida de un sistema jurídico.

Puede decirse que el Estado Moderno propiamente nace con la Revolución Francesa (1789), a raíz de la cual se organiza y consolida constitucionalmente el poder de la clase burguesa y hace que se den en Europa grandes cambios económicos y sociales, cambios que posteriormente sirvieron de bandera a los movimientos independentistas de América.

Entre las características que se pueden atribuir al Estado se pueden mencionar, entre otras, las siguientes:

⁴¹Machiavelli, Niccolo (Maquiavelo). (1966). *El Príncipe. Escritos Políticos*. Editorial Aguilar. Colección Crisol. Madrid, España. p. 25 y 26

- Posee una base territorial, referida al medio o ambiente físico, necesario para su sustento.
- Un poder central, suficientemente fuerte para permitir su permanencia.
- Creación de una infraestructura político-administrativa-militar, que permite la administración y aplicación de sus recursos, haciendo posible la ejecución de sus decisiones
- Debe ser capaz de dirigir su propia economía, en la búsqueda del bienestar del grupo social que los conforma
- Se mantiene una división de funciones para el ejercicio de los gobernantes, lo que origina la existencia de diversas categorías de funcionarios competentes para desarrollar las diversas funciones que se dan en el Estado, entre otra, las de administrar, legislar, vigilar y controlar.
- En el Estado se han establecido una serie de sanciones que hacen viable la obediencia para hacer más eficiente su actividad.
- Existencia de lazos de solidaridad, sostenidos en la superioridad del Estado y fundamentados en creencias comunes, como son la tradición y el espíritu nacional⁴².

Características estas que conducen a plantear una definición en la se toman en consideración tanto sus orígenes, como algunos de los elementos que lo conforman:

“El Estado es un grupo social (sociedad, pueblo) establecido en una base territorial entendida en sentido amplio (espacio aéreo, agua territoriales, etc.) con poder soberano, concepto que como veremos, está en crisis, pero entra siempre en su definición convencional; jurídicamente organizado, mediante unas normas e instituciones, que le dotan de una configuración específica (órganos del Estado), cuya finalidad (sobre el telos del Estado hay opiniones que lo rechazan: positivismo) es obtener el bienestar o bien común

⁴²Chalbaud Zerpa, Reinaldo. Ob. Cit. p.18

según la tradición escolástica iusnatura-lista, instrumentalizada por corrientes reaccionarias.⁴³

Los autores en esta amplia definición toman en consideración tanto los elementos constitutivos, como los fines del Estado, vale decir, justicia, seguridad jurídica, equidad, bien común; y por supuesto, las instituciones encargadas de aplicar la normativa correspondiente.

1.1- Formas de Organización del Poder del Estado

Las diferentes formas de organización del estado han surgido como una manera de poner orden en los diferentes grupos sociales a través de la historia de la humanidad en cada época o era; a cada forma de organización aplicada, se ha buscado su justificación en la naturaleza humana, la economía y la política existentes, así como a la conveniencia de los gobernantes; y es justamente la forma como se estructura el poder lo que va a originar el nacimiento de las diferentes formas de organización del poder y por ende, del Estado.

Señala Bidart Campos que “la forma de gobierno es la manera de organizar la institución gubernativa, o sea, el conjunto de órganos que ejercen el poder estatal a través de funciones específicas...” por otra parte indica que

“la forma de Estado ya no es la forma de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado como régimen, como realidad política. Si en el orden de las conductas el estado es régimen, dentro del cual se realiza un reparto, la forma o manera de hacer ese reparto sería equivalente a lo que se da en llamar forma de Estado. En definitiva, implica el modo mismo de ejercer el poder.”⁴⁴

Numerosos autores hacen distinción entre lo que es la forma de Estado y lo que es la forma de gobierno, por lo que es pertinente hacer la revisión

⁴³ Verdú, Pablo Lucas, Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. (2005). *Manual de Derecho Político. Introducción a la Teoría del Estado*. Editorial Tecnos p. 33 y 34

⁴⁴ Bidart C., Germán. (1968). *Derecho Constitucional*. Tomo I, Editorial Ediar. Argentina. p. 318 y 319

estructural del Estado, si es uno, o son más de uno los centros de poder dentro del ámbito geográfico en el que se aplica.

Fayt por su parte acota que

“Forma de Estado es la relación estructural de los elementos de la organización política. Según que esa relación sea simple o compuesta, con uno o más centros o núcleos de poder, el Estado será unitario o federal. En cambio la forma de gobierno se refiere a la organización del poder de autoridad. La forma de gobierno en cuanto a articulación funcional del poder, dependerá de las condiciones generales del Estado, de las circunstancias del medio y de las consecuencias que los elementos anteriores produzcan en lo político, económico y social.”⁴⁵

Ambos autores al hacer la distinción entre la forma del Estado y la forma de gobierno toma en consideración, por una parte quién o quiénes ejercen el poder; y por la otra, quién o quiénes hacen efectiva la aplicación del poder que se detenta dentro del ámbito de un territorio determinado.

Partiendo de los estudios que hace la ciencia política acerca del Estado, estudios en los que se incluyen naturaleza, orígenes, elementos, características, funciones, entre otros fundamentos sociales o filosóficos (teorías), se puede llegar al análisis del Poder, ya que ambos están íntimamente ligados por ser éste uno de los elementos de aquél; se ha de llegar al análisis del Poder como la forma de aplicarse la soberanía, la autoridad y la participación de las Instituciones en el quehacer diario de la sociedad y en la forma como ha sido ejercido ese poder en el devenir de los tiempos, ya que su comportamiento ha sido ajustado al modelo socioeconómico que se haya aplicado en las diferentes épocas de la existencia humana y las normativas emanadas de los mismos, para los gobernantes ejercer su dominio sobre los gobernados, o dominados (dependiendo el modelo de que se trate).

⁴⁵ Fayt, Carlos (1965). *Derecho Político*. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. p 397

Al decir de Bidart Campos “La relación de dominación adquiere en el estado los caracteres de originaria y de irresistible; la fuerza del poder no proviene más que del mismo estado, es originaria de él...”⁴⁶. Vale decir, que el poder es inherente a la naturaleza misma del estado, el mismo autor al analizar sociológicamente la Teoría del Estado, lo hace tomando como base los elementos del mismo, y al referirse al estado como poder plantea “El poder se convierte en el epicentro del estado, en el punto de gravedad de la política...es un elemento definitorio del estado, en torno al cual gira la política como actividad, y para cuyo ejercicio se hace indispensable la existencia de un gobierno...”⁴⁷.

Constituye éste el punto de partida para analizar las diferentes formas de poder del estado, considerándolo como uno de los elementos cuya manifestación ha variado tanto en el tiempo, obviando las diferentes acepciones que puedan darse a la noción de “formas de estado”, expresión que a decir de Ricardo Ulloa “tiene una extensión de significado muy amplia, lo que confiere al vocablo gran libertad de interpretación. Este concepto es utilizado por algunos especialistas en Derecho Político para diferenciar la distribución espacial de actividad estatal de la distribución de la actividad entre los órganos que componen el Estado o forma de gobierno”⁴⁸.

El Derecho Constitucional considera como formas de Estado los diversos modelos que cada uno de los Estados adoptan de acuerdo a la relación que se da entre los elementos que lo constituyen, es decir, el pueblo, el territorio y el poder, elementos que en su combinación y justa dimensión determinan tanto el sistema jurídico político, como el grado de distribución del poder en sus diversas estructuras político-territoriales (Nación, Estado, Municipio), lo que daría origen a la centralización o descentralización del mismo.

⁴⁶ Bidart C., German. (2012). *Lecciones Elementales de Política*. Editora AR S.A, Buenos Aires. p 111.

⁴⁷ *Ibíd*em

⁴⁸ Ulloa E. Ricardo. (2009). *El Estado de Derecho Político Venezolano*. Tomo I. Editorial Arte Profesional, C.A. Caracas.

La combinación de estos tres elementos originan dos grandes formas de organización de Estados; en primer lugar los Estados Unitarios y en segundo los Estados Complejos. De los que derivan las formas de Estado hoy conocidas como unitario, federal, confederado, entre otros. Las formas de Estado delimitan la consistencia de poder cuya titularidad corresponde al Estado

Como ya es sabido las formas de Estado, jurídicamente hablando fijan los límites acerca de la estabilidad del poder cuya titularidad recae en el Estado, es decir, ellas revisan la organización interna; en el caso de esta forma de Estado, ha de determinarse cuántos son los centros de poder que coexisten; en adelante se analizan las formas de Estado Compuesto conocidas contenidas en las Uniones de Estados:

Pablo Lucas V. y Pablo Lucas Murillo

“Característica de la forma de Estado como del régimen político es que son englobantes, esto quiere decir que dentro de ellas caben formas de gobierno y sistemas de gobiernos diferentes. A sensu contrario, la forma de gobierno y el sistema de gobierno individualizan o concretan la forma de Estado y el régimen político.”⁴⁹

Señalan los algunos autores que una característica que se da en la forma de Estado y el régimen político, es que en ellas coexisten formas y sistemas de gobiernos diferentes; mientras que en la forma de gobierno y el sistema de gobierno se particularizan cada forma de Estado y de régimen político que conforman los distintos tipos de Estados, cualquiera que él sea.

1.1.1 El Estado Unitario

Los orígenes del Estado Unitario se encuentran en la Sociedad Renacentista y en el surgimiento de las Monarquías Autoritarias, a finales del siglo XV y comienzos del XVI.⁵⁰

⁴⁹ Verdú, Pablo y Verdú Murillo, Pablo. Ob. Cit. p 248.

⁵⁰González-Trevijano, Pedro y Núñez R., Cayetano. (1998). Ob. Cit. Editorial Universitas, S.A.. Madrid. p. 14

El nacimiento del Estado pone fin a la diversidad de poderes locales y conlleva a la existencia de un poder único que recae en la figura del Rey, conformando un centro de poderío político otorgándole el poder máximo dentro del ámbito territorial del Estado.⁵¹

La estructura política administrativa está caracterizada por dos componentes elementales, uno, la jerarquización de los sujetos encargados de cumplir los fines que se fija el Estado, y el otro, la unificación del poder político en una sola autoridad⁵².

En sentido amplio, algunos autores consideran que todo Estado, inclusive el Federal, es Unitario, ya que busca, por lo menos la unidad necesaria, con el interés de que en su interior los conflictos se resuelven con la aplicación de “procedimientos jurídicamente ordenados”, lo que incluye la “unidad de decisión sobre normas y conflictos” con el apoyo de la “unidad de poder”⁵³

Al Estado Unitario también se le conoce como Estado Simple o como Estado Centralizado, por cuanto en él solo existe una soberanía sobre un solo territorio y un solo pueblo, toda la estructura de poder tiene un único titular, un régimen constitucional y obedece a un orden jurídico común⁵⁴

El Estado Unitario gira alrededor de los principios de unidad y de centralización política, posee un ordenamiento jurídico simple en su estructura, se basa en que el poder del Estado es uno solo, su elemento humano también es uno solo, y en lo que se refiere a su territorio, solamente tiene fronteras, por cuanto en su interior no se encuentra dividido en provincia y menos en municipios, lo que indica que la organización política consta de una sola fuente

⁵¹Ibídem, 14

⁵²Marcano S., Luis Manuel. (2007). *El Estado y el Derecho Constitucional General y Comparado*. Editora Moilibros. Caracas. p. 120

⁵³ Hernández G., José M. Ob. Cit. p. 108

⁵⁴ Ibídem, p. 110

del poder que lleva a cabo todas las actividades del Estado para lograr sus objetivos.⁵⁵

Se caracteriza por tener un solo centro de impulsión político, concentrando también las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en los órganos que conforman el Gobierno Central, como también posee cierta desconcentración o cierta descentralización administrativa.⁵⁶

Son numerosas las ideas planteadas por los diferentes autores, acerca de lo que es el Estado Unitario, algunos consideran que es completamente diferente al Federal, mientras otros alegan que todo Estado Federal es Unitario, conforme a sus instituciones, lo que si ha de plantearse acerca de él, es que su propensión es hacia la unidad como forma de concentrar, de unificar.

La unidad, a decir de González Encinar no es más que la “esencia” de la “forma de organización política que llamamos Estado”⁵⁷; que “todo Estado, incluido el federal, es un Estado unitario, porque todo Estado busca la unidad (al menos la imprescindible); y que “En aras de la claridad convendría, por tanto, desterrar otros usos ya caducos o anacrónicos del término “unitario”, como los que identifican Estado unitario con Estado centralista o centralizado, o los que contraponen Estado unitario a Estado federal”⁵⁸

El autor estaría expresando su convicción de que la unidad es sustancial a la naturaleza del Estado, por lo que sería redundante la expresión Estado unitario, asimismo extendería su desacuerdo con las opiniones que lo deslindan del Estado federal.

Entonces, vale decir que el Estado unitario es impulsado por un solo núcleo político y un solo grupo de instituciones gubernamentales, lo que viene a conformar su estructura de poder.

⁵⁵Hernández G. José M. Ob. Cit. p. 107

⁵⁶Ibídem, p. 110

⁵⁷ González E., José. (1985). *El Estado Unitario-Federal*. Editorial Técnos, S.A. Madrid. P

⁵⁸ Ibídem, p. 59

En cambio hay autores que se refieren a la distinción que existe entre Estado Unitario y Estado Federal, por lo que señalan que:

1.- “En el Estado Unitario existe un cuerpo capaz de completos Poderes sobre la vida nacional, mientras que en el Estado Federal, no existe semejante cuerpo con poder para arreglar todos los aspectos de la actividad del país.

2.- En el Estado Unitario aunque pueda existir una división de funciones entre las autoridades locales y centrales, no engendra Limitación alguna sobre la soberanía que ejerza el Gobierno Nacional, en cambio en el Estado Federal el poder del gobierno central está legalmente limitado al ejercicio de ciertas funciones pero es capaz de aumentar su propia autoridad.”⁵⁹

- Características del Estado Unitario

El Estado Unitario en sus inicios se caracterizaba por la unificación y centralización del poder en la figura del Rey; éste podía delegar funciones en determinados organismos y consejos, pero eran ejercidas en su nombre. Entre las características más relevantes se puede mencionar las siguientes:

- a) Se institucionaliza el Estado y se desarrolla la administración.
- b) Se crea un ejército dependiente del Rey y no de los poderes locales que quedan disminuidos.
- c) Se crea un ordenamiento jurídico para todo el Estado, desapareciendo los locales.

Con el transcurrir del tiempo lo relativo a los asuntos del gobierno se vuelven complejos, obligando al Monarca a delegar ciertas funciones en algunas de sus instituciones, que aunque son ejercidas en nombre del Rey, lo cual las lleva a tener autonomía de funcionamiento, iniciándose así la institucionalización del poder. Dicho proceso llevará al establecimiento del Estado Constitucional, lo que conlleva a una separación entre el poder y quien lo ejerce, por lo que el Rey perderá su condición de Soberano y deberá hacerse cargo de las competencias propias del Estado. ⁶⁰

⁵⁹ Ibídem, p. 15

⁶⁰ Ibídem, p. 15

En el aspecto territorial, se reorganiza el Estado, con lo que aparecen las provincias y departamentos, con las mismas funciones que antes cumplían las instituciones de carácter estatal. Lo que trae como consecuencia cierto grado de descentralización en el ámbito municipal.⁶¹

De estas aseveraciones se desprende el surgimiento de un Estado en el que se determina, quién ostenta el poder central, cuáles son sus funciones y ámbito de poder; y por otra parte, la consideración de que existe una distribución de competencia desde el punto de vista de las funciones inherentes a las instituciones y desde el punto de vista territorial, con la conformación de las provincias y departamentos.

Se deben tomar en cuenta ciertos aspectos para establecer el grado de centralización y concentración de poderes en un Estado ⁶², a saber:

- a) Centralización del Poder: Se dice que el poder político está centralizado cuando es él quien acapara las funciones en todo lo relativo al Estado, como también los recursos económicos y humanos. En el poder legislativo se observa la centralización curando es de él de donde emanan todas las leyes. Con respecto al poder ejecutivo, éste es ejercido por el poder central y sus instituciones⁶³.

La centralización surge como respuesta a la dispersión de poderes existentes en los primeros momentos de la conformación del Estado, donde parecía necesaria que la acción del Estado llegara a todo el territorio. ⁶⁴

Hoy en día habiéndose configurado un Estado de “carácter constitucional y de participación política” éste se caracteriza por la existencia de instituciones

⁶¹Ibídem, p. 15

⁶²Ibídem, p. 15

⁶³ Ibídem, p.16

⁶⁴ Ibídem, p.16

que representan al Estado y en el que el poder es ejercido con criterios democráticos. Es por esto que no se observa una centralización extrema.⁶⁵

Con la centralización del poder se determina la distribución de competencias acorde con la división de poderes; poderes a los que se les asignan sus funciones en el marco de ese Estado Constitucional y por supuesto, dependiendo todos de un poder central.

b) Concentración del Poder: Este aspecto deriva del “grado de institucionalización” del poder, y alcanza su máxima expresión cuando el poder lo ejerce un solo sujeto, o una sola institución. Inicialmente la desconcentración implica la creación de órganos administrativos ejecutores de las diferentes funciones del poder, ésta tendrá diferente gradación, dependiendo de la amplitud con que los órganos centrales de la Administración deleguen estas actividades hacia los niveles inferiores o periféricos, la desconcentración puede darse en el aspecto territorial, dándose de esta manera una delegación de competencia, la cual no supone que los órganos investidos de competencia adquieran personalidad jurídica, así tengan “autonomía de funcionamiento”.

Por tanto Concentración, en contrario a desconcentración, implica condensar en el poder central las funciones, atribuciones o las competencias, es decir, asignarle a los entes que conforman el Estado (las instituciones del gobierno) la ejecución de los procesos que requiera la sociedad en los ámbitos administrativos y territoriales.

Como se ha mencionado anteriormente existen dos aspectos que son fundamentales en la clasificación del Estado Unitario, estos son la centralización del poder y la concentración del poder, dependiendo de la amplitud de ellas en cuanto a la distribución de competencias se tendrán dos tipos de Estados Unitarios, ellos son:

⁶⁵ Ibídem, p.16

1.1.1.1 El Estado Unitario Centralizado

“El Estado unitario centralizado es aquel en el cual se localiza un Poder Central, un centro de decisión política, representado por un órgano del poder central (Presidente, Rey, Emperador, Primer Ministro, etc.); una organización burocrática jerarquizada y extendida por todo el territorio del estado, a fin de que las decisiones del poder central puedan abarcar todo el ámbito del Estado y por tanto, ser cumplidas y ejecutadas dentro del territorio.”⁶⁶

En este tipo de Estado Unitario se establece como condición la existencia de un único poder político central, con una estructura burocrática jerarquizada en distintos niveles, aplicable en todo el territorio del Estado, sin tomar en consideración la idiosincrasia ni costumbres de los grupos sociales asentados en esos territorios.

“Es aquel en que toda la actividad pública procede de un poder central y converge hacia él. El poder central es el único que tiene la facultad de dictar normas para todo el territorio; es el único que a través de órganos propios adecuados gestiona los servicios y cuida de administrar el país. La centralización se justifica por la necesidad de mantener la unidad y cohesión de la colectividad nacional; por la necesidad de gestionar servicios y asuntos con competencia, economía y eficacia.”⁶⁷

En esta definición se encuentra plasmada la idea del Estado como ente que desarrolla su actividad tomando en consideración el cumplimiento de los fines del Estado, en procura de la paz social, abarcando la más amplia gama de facultades, para cuyo fin se toman las decisiones desde el poder central, con base a un ordenamiento jurídico único.

1.1.1.2. El Estado Unitario Descentralizado

Esta clase de Estado Unitario se diferencia del Estado centralizado en lo referente a la desconcentración; existe en él un poder central relacionado con

⁶⁶Naranjo D., Luis. (2008). *Derecho Constitucional General*. Editorial Mobilibros. Caracas. p. 73

⁶⁷ Torres del Moral A., Del Castillo, Pilar y Otros (1988). *Derecho Político (I)*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. p. 350

una diversidad entes jurídicos con competencias que le permiten tomar decisiones políticas o económicas. Estos entes poseen personalidad jurídica y se les otorga competencias para cumplir con determinados servicios públicos.⁶⁸

Existen en el Estado Unitario Descentralizado una serie de instituciones que a nivel local están facultadas para decidir, tanto en el ámbito social y político, como el económico, se trata de lograr el bienestar de las comunidades y prestar los servicios para los cuales fueron creados.

“Es aquel en que se reconoce a determinadas entidades territoriales la facultad de administrar por sus propios órganos, nombrados por ellas. La descentralización se justifica desde diversas expectativas: alivia al Estado de sus tareas, siempre crecientes, que tiene a su cargo y permite una mayor participación de los ciudadanos en las funciones públicas, llamándoles para intervenir en temas y ámbitos que conocen y en los que sus intereses aparecen próximos y vivos.”⁶⁹

Caracteriza al Estado Unitario descentralizado la existencia de un conjunto de instituciones, entes, organismos, que a nivel regional tienen las facultades necesarias para desempeñar labores que le son propias al Estado, que generalmente son de administración y prestación de servicios, con el objeto de hacer más eficiente la actuación del mismo, así como lograr la contribución de los ciudadanos en el logro de dichos servicios.

Por añadidura puede decirse que este tipo de Estado es aquel “en cuyo seno existe la delegación de ciertas atribuciones administrativas del poder central al plano local en beneficio de representantes elegidos por el pueblo”.⁷⁰; los cuales deben llevar a cabo la misión que les ha sido encomendada por el poder central para cumplir las funciones que le establece la Ley.

⁶⁸ *Ibíd.*, p.75

⁶⁹ Torres del Moral, Antonio. *Ob. Cit.* p 350 y 351

⁷⁰ Chalbaud Zerpa, Reinaldo. *Ob. Cit.* p.174 y 175

Pais y Rebolledo señalan, “Cuando un Estado pasa a otorgar poder político a los órganos administrativos, le otorga autonomía, se produce una descentralización política y aquel deja de ser un Estado Unitario para convertirse en uno compuesto. La autonomía supone la existencia de competencia, instituciones y capacidad legislativa propia. Tiene los mismos elementos que los que le atribuimos al Estado, pero la falta de soberanía (capacidad última de decisión) que está residenciada en el pueblo del Estado.”⁷¹

Y que “Conviene advertir que no existe correlación entre la forma de ejercer el poder (Sistema de Gobierno) con la distribución territorial del Estado (Estado Unitario o Compuesto) ni tampoco con la forma de Estado.”⁷²

Plantean los autores la posibilidad de transformación que puede darse en algunas de las modalidades del Estado, contemplando como elemento transformador la transferencia de poder a los diferentes entes que lo integran, y como consecuencia de ello les otorga autonomía, se llegaría a una descentralización política; dejan ver la posibilidad de transformarse un Estado Unitario en Estado Compuesto.

1.1.1.3. El Estado Unitario Regionalizado

La mayoría de los autores analiza dos tipos de Estados Unitarios, cuales son los ya analizados, el unitario centralizado y el unitario descentralizado, éste se apoya en los municipios y provincias; por otra parte se plantea la tendencia que existe entre los Estados Unitarios de convertirse en Estados Regionales, apoyándose por tanto en las Regiones, consideradas éstas como áreas homogéneas con características físicas y culturales diferentes a las de las

⁷¹ Pais R., Ramón y Rebolledo D., Lucrecio (2005). *Introducción al Derecho: Derecho Público I, Volumen 1*. Editorial Dykinson, SL. p 34 y 35. Madrid.

⁷² *Ibíd*em

regiones que las circundan, pero que mantienen cierto grado de conciencia de ello y que transmiten la idea de ser grupos sociales unitarios con identidad cultural.

A los Estados Regionales se les atribuyen las finalidades siguientes:

- Generar normas que produzcan un equilibrio político a los fines de debilitar cualquier tendencia independentista o separatista que surja en las regiones.
- Permitir que los ciudadanos el desarrollo de su personalidad dentro del ámbito de sus intereses.
- Impedir las deficiencias que presente una legislación uniforme en las regiones con características geográficas o culturales diferentes, en los que se requieren tratos diferentes.
- Hay quienes consideran que el regionalismo bien desarrollado hace surgir un sentido de convivencia, potenciando la unidad nacional.

El primer caso de Estado Regional que señalan los especialistas en la materia es el de la Constitución española de 1931, cuyas bases se encontraban en la Constitución Alemana de 1919, señalándolo como Estado Integral; para el Dr. Torres del Moral, “acaso para indicar que la autonomía que se reconocía a las regiones no rompía la unidad e integridad territorial”⁷³, posteriormente en 1947 se estableció en la Constitución italiana, sin embargo las regiones autónomas italianas, hasta no hace mucho conformaron Estado independientes. Cabe señalar que en esa Constitución italiana se establecieron dos tipos de regiones, las normales o comunes y las regiones que tenían una autonomía especial, modelo que fue copiado por la Constitución española de 1978, señalándose dos tipos diferentes de Comunidades Autónomas.

⁷³ Torres del Moral, Antonio (2004). *El Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid. Pág. 333

Con este tipo o de Estado se dio origen a lo que se puede decir, un modelo intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal.

1.2.1 El Estado Compuesto

Es un Estado Compuesto aquel en el que existe desde el ámbito territorial, la conjunción de dos niveles de instituciones políticas, en él se dan, dos ordenamientos jurídicos, uno para el nivel político central o general aplicable a todo el territorio, y otro para los entes que lo conforman; se caracteriza porque los territorios particulares que lo integran gozan de autonomía; poseen “varios centros de impulsión política y gubernamental”.

Esta conjunción de poderes implica la existencia de entes territoriales que gozan de autonomía propia, o entes políticos que tienen la característica de que ser reconocidos y amparados constitucionalmente, de hecho son las constituciones las que les dan reconocimiento y validez.

El Estado Compuesto está integrado por dos o más Estados que “sin perder sus características estatales, integran una organización más amplia también estatal”; asimismo se da la aplicación de dos Constituciones, la del poder central y otra para los Estados que lo conforman “Estatutos Autónomos”; y puede producirse tanto en términos de igualdad e independencia, como de desigualdad y dependencia, como ejemplo de los primeros están los Estados Federados, Federaciones y Confederaciones y en los segundos los llamados protectorados o vasallajes y las colonias.

Naranjo Mesa los define como “Aquellos en los cuales la soberanía no se ejerce de manera uniforme y constante sobre todo el territorio nacional, sino que su ejercicio está fraccionado en entes diversos, colocados en situación jurídica y política similar dentro del Estado, y que gozan de una autonomía casi absoluta para el manejo de sus propios asuntos y para el ejercicio de ciertas funciones. La estructura de los Estados compuestos varía según la rigidez de

los lazos que unen sus partes integrantes o, en otras palabras según la mayor o menor dependencia del Estado central en ciertas materias.”⁷⁴

En este tipo de Estado la soberanía se ejerce directamente sobre el pueblo establecido en todo el territorio que lo integra, de manera más o menor homogénea, ejerciendo su autonomía regional y por supuesto dependiendo de su estructura organizativa.

1.2.1.1. Formas históricas de Estado Compuesto

Como se refleja en el título aquí se desarrolla la idea de las formas de Estado que tuvieron relevancia en el pasado y que continúan teniendo un valor histórico por haber constituido la cimiento de las formas de Estado modernas, entre ellas se analizan la Uniones Personales, Uniones Reales y la Confederación de Estados.

1.2.1.1.1 Uniones Personales

Constituyen la unión de varios Estados, en la misma el vínculo que las relaciona es en manos de quien está la titularidad de la “Jefatura del Estado”, es decir, que ésta es ejercida por la misma persona, sin embargo los Estados que conforman este tipo de uniones se mantienen independientes y diferenciados desde el punto de vista jurídico-político; son uniones que generalmente se han dado por motivos sucesorios.

García-Pelayo afirma,

⁷⁴ Naranjo Mesa, Vladimiro. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Temis. p 293 y 294, Bogotá.

“La Unión Personal se produce de manera casual, es decir, por aplicación automática de leyes sucesorias de Coronas distintas, y no por un acto intencional; se trata, por tanto, de una *communio incidens*, aunque no queda excluida la posibilidad de constituirse mediante la asunción por parte de un Rey de la Corona de otro Estado, siempre que se mantengan leyes sucesorias diferentes.”⁷⁵.

“.....lo que caracteriza a la Unión Personal es que, a pesar de la comunidad del titular, las dos Coronas son instituciones distintas, pertenecientes a dos órdenes jurídico-políticos completamente independientes, actuando, por tanto, en cada país de modo distinto, y con un derecho dinástico objetivamente distinto.”⁷⁶

“Políticamente, las Uniones Personales han constituido un importante factor para la formación de los Estados modernos, pues han sido un primer paso hacia una vinculación más estrecha. Tal fue el caso de Castilla y Aragón, Inglaterra y Escocia, Austria y Bohemia, y modernamente el Congo y Bélgica.”⁷⁷

Confirma el autor la idea de que estas uniones se dan, si se quiere, de manera fortuita, puesto que surgen por la aplicación de leyes sucesorias y no como consecuencia de convenciones voluntarias, asimismo sostiene la diferenciación de los ordenamientos jurídicos y estructurales de cada Estado, vale decir la independencia jurídico-político y administrativa de cada uno de ellos..

Señala González-Trevijano y Núñez Rivero,

“Se produce cuando dos o más Estados comparten a la misma persona como titular de la Jefatura del Estado. Sin embargo, ello no supone legislación ni órganos de gobierno comunes, salvo los referentes a la Jefatura del Estado, ni implica una especial relación de los Estados entre sí.”⁷⁸

⁷⁵ García-Pelayo, Manuel. (2005). *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial 2000. p. 206. Madrid

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ González-Trevijano, Pedro y Núñez Rivero, Cayetano. (1998). *El Estado Autonómico. Principios, Organización y Competencias*. Editorial Universitas, S.A. p 26. Madrid.

Los autores también definen la Unión Personal como la conexión que surge entre dos o más Estado, teniendo como elemento vinculante la titularidad del poder, aclarando la inexistencia de interrelación del ordenamiento jurídico ni estructura gubernamental entre ellos.

1.2.1.2.1 Uniones Reales

Consiste en la unión de dos Estados, la cual se da tanto en la titularidad del poder como en el gobierno, por lo que comparten algunas legislaciones y algunas instituciones, tienen su origen en un “pacto” o “tratado” internacional, entre los Estados integrantes; manteniendo algunos elementos en común y otros diferenciados al ejercer el poder; ejemplos de estas Uniones se tienen en: siglo XV la unión de los Reinos de Castilla y Aragón, hasta principios del siglo XX el Imperio Austro-Húngaro, y en épocas más cercanas la Comunidad Británica de Naciones. La Unión Real entre Suecia y Noruega desde 1815 a 1905, disuelta por decisión del pueblo noruego mediante Referéndum.

Al respecto manifiesta García-Pelayo

“Consiste en una comunidad de Coronas que permanecen distintas... Pero se diferencian: a) en que no está provocada por un hecho casual de naturaleza, sino que descansa sobre un fundamento jurídico establecido deliberado y consciente; b) en que tiene un carácter permanente, asegurado en ambos países por órdenes de sucesión a la Corona; c) en que normalmente tiene consecuencias orgánico-constitucionales para cada uno de los Estados.”⁷⁹

“Por consiguiente, no hay un nuevo Estado, sino dos Estados independientes cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto. Cada uno de los órganos, incluida la Corona, son independientes, y los actos de sus portadores no afectan al otro Estado.”⁸⁰

⁷⁹ García-Pelayo. Ob. Cit. p. 206

⁸⁰ *Ibíd*em

Se pueden resaltar aquí ciertas diferencias entre las Uniones Personales y la Uniones Reales, entre otras. las siguientes: en la primeras el vínculo que las sostiene es la titularidad del poder, mientras que en la segunda tanto la titularidad como el gobierno (las instituciones), así como parte del ordenamiento jurídico; las Uniones Personales se deben a la existencia de un hecho fortuito, mientras que las uniones reales son consecuencia de una convención celebrada por los Estados participantes; las primeras conforman un solo Estado, entre tanto en la segunda cada Estado Celebrante se mantiene independiente; por último, las Uniones personales no implican la comunidad de ordenamiento jurídico, ni de órganos, al contrario en las Uniones Reales se da la coexistencia de diferentes ordenamientos, de acuerdo a la aplicación de leyes y conformación de sus órganos o instituciones.

1.2.2. Confederación de Estados

Es la asociación perdurable de varios Estados libres e independientes, bajo la figura jurídica de un pacto o tratado internacional, con un objetivo que es la protección común, en la cual los integrantes conservan su soberanía, pero que se comprometen a cumplir las obligaciones contraídas en el pacto, formalizado en la Constitución, misma que crea al sujeto de derecho político e internacional.

Entre las características que distinguen la Confederación de Estados pueden mencionarse:

- a) Constituye un frente de defensa común
- b) Los Estados integrantes no ceden su soberanía a ningún ente superior
- c) El poder que se concreta es ejercido sobre los Estados miembros, más no directamente sobre los ciudadanos.
- d) Cualquiera de los miembros puede retirarse de la Confederación.
- e) No existe comunidad de órganos de gobierno.
- f) El órgano que los conecta es la Dieta o Congreso, conformado por Embajadores de todos los integrantes, en donde se toman las decisiones relativas al objeto de la Confederación, es decir, relativas al pacto, que se considera la Constitución de la misma.

- g) En muchos casos las decisiones tomadas por el Congreso o Dieta debían ser ratificadas por los Estados comprometidos.
- h) Las decisiones tomadas en el Congreso han de ser aceptadas por unanimidad de los pactantes.
- i) Es un pacto que se celebra en la búsqueda, exteriormente protección, e interiormente la paz.

Desde el punto de vista histórico se conocen tres relevantes Confederaciones, ellos son: La Confederación Helvética, constituida en 1291 inicialmente con tres Cantones suizos, incrementándose a veintidós en 1815, se extingue en 1848 con la promulgación de una Constitución que la transforma en Federación.

Otra Confederación de gran importancia, tanto para época como para el continente americano la constituyó la de los Estados Unidos de Norteamérica, que surge en defensa de los territorios contra la Corona Británica, constituida en 1778, al igual que la Helvética se promulga una Constitución que la convierte en Estado Federal en 1778.

Y la tercera la constituyó la Confederación Germánica pactada en 1815 por una gran diversidad de Estados y Formas de Gobiernos, y a pesar de existir la prohibición de guerras entre los integrantes de las Confederaciones, ésta se extingue por esta causa en 1866 mediante el Tratado de Praga, conformándose la Confederación de Alemania del Norte en 1867, de donde devino posteriormente el Imperio Federal surgido en 1871.

Estas tres Confederaciones son emblemáticas en lo que constituyeron la Confederaciones que con posterioridad devinieron en Estados Federados o Federaciones.

1.3.1 La Federación o Estado Federal como manifestación actual del Estado Compuesto.

Gámiz Parral plantea que un Estado Federal etimológicamente dicho es “aquel que estuvo formado por varios Estados o entidades, las cuales se mantenían separados antes del pacto.”⁸¹

El autor plantea la raíz del Estado Federal en una convención entre las partes que lo integran y hasta el momento de su conformación eran entes separados.

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara han conceptualizado al federalismo como la “doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias.”⁸²

Los autores al referirse al federalismo lo analizan como una “doctrina”, es decir, como un sistema, que en este caso sería un sistema político, por el cual entidades diferentes acuerdan su unificación, pero manteniendo cada una de ellas su autonomía y acogiéndose a la adjudicación “racional” de competencia.

De este análisis se desprenden elementos importantes que necesariamente conforman cualquier sistema federal, es decir, la existencia de “entidades autónomas”, las cuales se encuentran interrelacionadas por las competencias que le son asignadas a cada una.

1.3.1.1. Definición del Estado Federal

No ha sido fácil establecer una definición acertada del federalismo, por lo que muchos tratadistas se han inclinado por referirse a sus características. Es muy acertada la forma como Máximo Gámiz trata al sistema federal, ya que considera que el mismo se constituye

⁸¹ Gámiz P., Máximo. (2000). *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas*. Instituto de Investigaciones UNAM. p. 55. México

⁸² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael (1996). *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. p 287. México.

“con base a una constitución general que establece la estructura organizacional del Estado, integrada por un Estado global que representa internacionalmente a varios Estados componentes y que cuenta con un gobierno que realiza varias funciones y actividades, conservando la unidad, pero al mismo tiempo se reconoce la autonomía interior de los Estados miembros dirigidos por gobiernos locales, dotados de facultades para realizar tareas y acciones para sus habitantes. Lo anterior da lugar a la concurrencia de dos órdenes gubernamentales que propician y garantizan un lazo de unión general y una pluralidad de particularidades en los aspectos políticos, económicos y sociales, con sistemas jurídicos que se complementan.”⁸³

Constituye una de las formas de Estado que por estar basado en varios modelos constitucionales, no posee rasgos esenciales que lo caractericen; muchas de las aseveraciones que se hacen acerca de los Estados Federales no se pueden aplicar a algunos de ellos.

Continúa el autor,

“se trataba de buscar una fórmula que hiciera compatibles la existencia de los Estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismos en la esfera de sus funciones. Las formas de organización que se conocían entonces y que respondían a un criterio racional, eran el Estado Unitario y la Confederación, y la que surge ahora será interpretada como una fórmula intermedia entre ambas”.⁸⁴

Al aparecer la figura jurídica del Estado Federal en los Estados Unidos de Norteamérica (1787), se conocen como formas de organización del poder el Estado Unitario y el Confederado, surgiendo el Estado Federal como una necesidad que tienen los Estados Modernos de buscar asociaciones que les permitan asegurar la soberanía y la defensa de sus territorios.

En cuanto al surgimiento del Estado Federal sostiene García-Pelayo: La organización Federal surge por necesidades reales y por simple “fenómeno limitativo”, se expande, de los Estados Unidos a varios Estados Iberoamericanos (Méjico, Argentina, Brasil, Venezuela), Suiza en 1848,

⁸³ García-Pelayo, Manuel. (2005). *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial 2000. p 215. Madrid.

⁸⁴ *Ibíd*em

Alemania (1871), a varios dominios británicos, y luego de la primera guerra mundial a otros países.⁸⁵

Siguiendo con García-Pelayo: El Estado Federal puede surgir, bien como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes, como es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos o Suiza, o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario, como por ejemplo, la Unión Soviética o Méjico.⁸⁶

Continúa el autor: Esta forma de Estado puede responder a un “principio de organización estatal”, cuyo objeto sea la autonomía de las unidades que los conforman, ya sea por motivos técnicos, ya por motivos axiológicos como el reconocimiento y respeto a las “entidades de ámbito local” y como un medio para lograr un ideal de la libertad que del plano de la persona individual pasa a personalidades colectivas.⁸⁷ En otras palabras, el Estado Federal, constituye una forma de división de poder político, no solo desde el punto de vista funcional, sino también desde el punto de vista territorial, en los que se da un único poder para algunas materias, y una pluralidad de poderes para otras.⁸⁸

En las referencias anteriores analiza el Dr. García-Pelayo las diferentes formas en las que se puede originar o que puede surgir un Estado Federal; he allí que la primera es la convención o pacto internacional que se celebra entre Estados que han gozado de independencia, pero que por motivos de necesidad, de defensa, de protección toman la decisión de unificarse, de tal modo que conforman dicho Estado. La segunda forma analizada por el autor es la que surge por interés de los Estados integrantes, con la finalidad de defender la autonomía propia de los entes locales, y por los motivos mencionados por el autor, asimismo plantea la diversidad que se da en cuanto al poder político.

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ *Ibidem*. p. 215 y 216

1.3.1.1.1 Breve reseña histórica del federalismo

El hombre siempre ha buscado agruparse y vivir en sociedad. Al establecerse las primeras comunidades, buscó la creación de una forma de organización que pudiera responder a sus diversas necesidades, respetando la pluralidad, lo que permitió el crecimiento y la satisfacción de sus necesidades, buscando de igual modo la seguridad del grupo de personas que convivían en un mismo territorio, se observa entonces que el hombre requirió de una forma de gobierno que le permitiera unirse y organizarse y que respetara su libertad.⁸⁹

La cualidad asociativa del hombre a lo largo de su historia lo ha llevado a buscar la convivencia organizada, por lo que ha pasado por procesos articulados para lograr satisfacer las necesidades de las agrupaciones conformadas, tomando en cuenta que debe existir un orden normativo para alcanzar ese fin.

Se presentó por primera vez el federalismo en las tribus Hebreas, en las ligas formadas por Ciudades Griegas, así como en los pactos que se dieron entre las tribus Precolombinas; aunque todas ellas de manera general tuvieron su motivación por aspectos militares, siempre se inclinaron por llegar a lograr una estructura orgánica superior. Esta organización, la cual era precaria es el antecedente del federalismo, ya que, mantenía un “principio de unidad política”, conservando cada parte integrante su autonomía.⁹⁰

El federalismo surgió entonces, aunque de manera primitiva, en la América Precolombina, posteriormente, su instauración en Norteamérica se dio por la combinación de ideas “eurobritánicas”, que ya habían sido aplicadas, unidas con la propias formadas a raíz de la colonización, además de las condiciones políticas y sociales en las que se encontraban los colonos norteamericanos cuando se firma la Constitución de 1787.⁹¹

⁸⁹ Pimentel M., Norma E. (2003). *Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales*. Universidad de las Américas-Puebla. Escuela de Ciencias Sociales. Departamento de Derecho. Cholula. Puebla. México. p 9.

⁹⁰ *Ibíd.* p. 9 y 10

⁹¹ *Ibíd.*

Constituye una de las formas de Estado que por estar basado en varios modelos constitucionales, no posee rasgos esenciales que lo caractericen, muchas de las aseveraciones que se hacen acerca de los Estado Federales no se pueden aplicar a algunos de ellos.

1.3.1.1.2 Características del Federalismo

Por estar conformado el Estado Federal por dos o más unidades estatales, la de la federación y la de cada uno de los miembros que la integran, se pueden determinar que existen elementos esenciales que caracterizan a este tipo de Estado, tomando en consideración los siguientes aspectos: el “Poder Constituyente, la Soberanía, la Constitución y los Órganos de Gobierno”.⁹²

El Poder Constituyente y la Soberanía: Una de las condiciones previas para que exista un Estado es el Poder Constituyente, por lo que todos y cada uno de los Estados que integran la Federación de ben contar con él para darle nacimiento a su texto constitucional. Una vez creada la Constitución de la Federación, este Poder Constituyen se hace intrascendente por tanto la Constitución le da a los integrantes sus poderes y regula la creación de sus órganos Estatales para el ámbito territorial.

En cuanto a la Soberanía, se presenta el problema de dilucidar si es la Soberanía de la Federación la que impera, o la de los Estados integrantes, al respecto se han creado varias teorías, puede decirse que existe “Yuxtaposición” de Soberanías, en base a la cual, se habla de la soberanía de la federación y de la soberanía de los Estados Miembros.

Respecto a la soberanía en el Estado Federal existen diversas teorías, entre las cuales se pueden mencionar: 1) Los que consideran que es una “cualidad del poder” de los Estados-miembros, y por tanto el Estado Federal no es

⁹² González T., Pedro, y Núñez R., Cayetano. Ob. Cit. p. 23

soberano; 2) Los que sostienen que la soberanía es cualidad del poder de tanto el Estado Federal, como de los Estados que conforman la federación, lo que crea una dualidad de soberanía; y, 3) Los que estiman que es una cualidad exclusiva del poder del Estado Federal, y no de los Estados-miembros, porque ellos se caracterizan por tener “autonomía.”⁹³

Expresa Mario Justo López las controversias que existen en cuanto a la Soberanía, hace alusión a que solo el Estado Federal es “titular de la soberanía, y se da a los otros, a los que se considera no soberanos, el nombre de Estados-miembros o Estados particulares”⁹⁴

En cuanto a la soberanía los diferentes tratadistas analizan este elemento característico, de acuerdo a criterios particulares.

En cuanto a la Constitución: En los Estados Federales coexisten dos Constituciones, por una parte, la federación al constituirse, crea su texto constitucional; y en cuanto a los Estados miembros, mantienen su propia Constitución. Es importante señalar, que hay ámbitos regulados única y exclusivamente por el texto de la Federación, como es el caso de la “defensa y representación exterior”.

El mismo Mario Justo López considera a la Constitución como la “norma vinculadora entre los Estados-miembros”, es decir, que para este autor también la norma que prevalece es la Constitución como norma constitutiva de la Unión.

En conclusión, hay ámbitos reservados al texto federal y otros a la de los Estados integrantes, ya que ellos vienen a asociarse con sus estructuras de origen.

Órganos de Gobierno: En lo que se refiere a la División de los Poderes, ésta es consistente solo en los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los Estados

⁹³ Bidart C., Germán. (2012). *Lecciones Elementales de Política*. Editora AR S.A. Argentina. p 230

⁹⁴ López, Mario J. (2005). *Manual de Derecho Político*. Editorial Lexis Nevis. Argentina. p 301

Federales poseen un Parlamento bicameral, una Cámara representa a los habitantes de la Federación, y la segunda Cámara representa a los Estados. En cuanto a los conflictos que puedan darse entre la Federación y los Estados miembros, o las diferencias que se presenten entre estos últimos, deben ser dirimidos por el Tribunal Federal; por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica le corresponde al Tribunal Supremo, en tanto que en la República Federal Alemana al Tribunal Constitucional Federal.

Asimismo puede caracterizarse al Estado Federal por los aspectos siguientes: Se trata de un Estado conformado por sujetos establecidos en un territorio determinado; que tienen ciertas competencias, además de administrativas, legislativas y de dirección política.⁹⁵

Otro aspecto que los caracteriza es la distribución de recursos y medios financieros, asignados para cumplir funciones que son propias de cada uno de los Estados.⁹⁶

Los Estados integrantes concurren a la Federación con Autonomía política en la administración Central, por medio de la Segunda Cámara y en la “ejecución de las leyes” de la estructura.

Estas características pueden variar, dependiendo de la autonomía territorial de los sujetos que conforman la Federación.⁹⁷

1.3.2. Criterios para caracterizar la Federación en la actualidad

Desde su aparición como forma de organización política territorial con la creación como Estado Federal y la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, aunque a decir del Dr. García Pelayo, ya antes se había utilizado el término en oposición al de Confederación, el Estado Federal o el Federalismo había sido analizado bajo los parámetros de lo que han

⁹⁵ González E., Juan J. (1995). *El Estado Federal Asimétrico*. Conferencia en la Universidad de Madrid, Alcalá de Henares. Madrid. p 278

⁹⁶ *Ibíd*em

⁹⁷ *Ibíd*em

considerado muchos autores Federalismo Clásico, en lo que se refiere a su conformación y características, cualquiera que sea la forma en que se haya originado, ya como un vínculo jurídico-político (Pacto), ya como la fundación de una estructura constitucional nueva devenida de un Estado Unitario ya existente; ahora bien, con el surgimiento de nuevas Federaciones durante los siglos XIX y XX, surge el término de Federalismo Moderno para distinguir las nuevas organizaciones tomando para ello criterios diferentes de caracterización.

A los criterios que definen al Federalismo Clásico se le han señalado diversas críticas, tomando en cuenta los elementos que caracterizan la federación⁹⁸.

⁹⁸ De Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara (2010). *Teoría del Estado I, El Estado y sus Instituciones*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. pp. 415 y sig.

En los criterios convencionales y su validez actual puede observarse la obsolescencia de la mayoría de ellos: a) La experiencia comparada muestra la dificultad de distinguir a las federaciones sobre la base de las cláusulas constitucionales referidas a la esencia del Estado, la denominación constitucional del orden político general, o la denominación de las unidades constituyentes. Como se sabe, la Constitución estadounidense, por ejemplo, no menciona los términos “federal” o “federalismo” ni una sola vez, y hay otras federaciones en Iberoamérica que solo lo son de nombre. La unidades federales pueden llamarse estados, cantones, provincias, comunidades, territorios, etc. Algunos países que se declaran federales en la constitución no se parecen a ninguna otra federación conocida (Bélgica). Asimismo encontraríamos algunas constituciones que mantienen denominaciones antiguas como la de confederación (Suiza) y constituciones de federaciones que declaran la defensa y la garantía de la unidad del Estado (Constitución austriaca, art. 9^a).

b) Como ya se ha señalado, tampoco existe el modo histórico de su formación para individualizar a una federación frente a otro tipo de Estado descentralizado. Los casos de Austria, Bélgica, y hasta cierto punto Alemania en 1949, hacen inválido este criterio.

c) Los conceptos de soberanía y estatalidad tampoco son útiles actualmente, ya que la idea de varias soberanías o el derecho a la secesión o autodeterminación de los miembros, son nociones que, o bien nunca fueron reconocidas en la constitución de ninguna federación clásica, o bien han sido superadas por la doctrina jurídica del federalismo, que no concibe un Estado sin la unidad de la soberanía. Además, en la mayoría de las constituciones la soberanía se atribuye al pueblo del Estado, y la estatalidad todavía predicada respecto de los miembros en algunas federaciones queda reducida a algo no muy distante del status constitucional de las unidades integrantes de los Estados llamados regionales, limitándose allí donde existe, a una concesión simbólica a la susceptibilidad histórica de los miembros, como en Suiza o Alemania, y refiriéndose en realidad a la garantía de sus competencias o poderes propios. Tampoco el requisito de estatalidad en las unidades miembros, que entiende ésta como la disposición de poder político originario –y se manifiesta en la existencia de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial–, sería cumplida por algunas federaciones, como Austria. En ninguna federación la estatalidad de los miembros es plena, ya que carecerían de una población propia y de un territorio privativo, que comparten con la federación.

d) El criterio que se refiere a la distribución de competencias es uno de los más clásicos. Se suele citar la idea de Riker de que una federación verdadera se caracteriza, porque cada nivel puede tomar decisiones finales en al menos un sector. Esta condición también chocaría actualmente con la realidad de la mayoría de las federaciones modernas. De modo parecido, la idea de Wheare de que las verdaderas federaciones son aquellas que cuentan con una lista única de competencias y donde los poderes residuales pertenecen a los estados miembros y

Existen en la actualidad unos criterios para caracterizar la federación, que han surgido como respuesta a la conformación de nuevos Estados, que dejan atrás los considerados por la doctrina clásica, a saber:

- La distribución de competencias a todos y cada uno de los integrantes de la federación, distribución que debe estar plasmada y por tanto garantizada en una constitución escrita, de tal manera que ésta no pueda ser “reformada”, por el poder central, ni siquiera mediante ley, y que para reformarla sea pertinente el consenso de la mayoría de los miembros integrantes

no a la federación, estaría ya superada. No se cumpliría, por ejemplo, en Canadá, por ser fruto del modo de formación de las federaciones primarias, y al surgir con las modernas federaciones otros sistemas de reparto con listas dobles, triples, etc.

e) Se ha usado también el criterio del *quantum* de competencias o grado de autonomía o descentralización legislativa, administrativa o fiscal, que además de ser difícil de medir, tampoco serviría, por sí solo, para singularizar a las federaciones, ya que hay Estados unitarios con una descentralización considerable, y las propias federaciones clásicas difieren grandemente, siendo algunas, como Austria o Alemania, por ejemplo, muy centralizadas fiscal o legislativamente.

f) El criterio tradicional de que las federaciones son aquellas en que todas las unidades miembros gozan exactamente de las mismas competencias tampoco es ya válido y es difícil usar si se tiene en cuenta que algunas federaciones tradicionales como Canadá, u otras nuevas como Bélgica, reconocen algunas asimetrías de poder respecto a algunas unidades miembros.

g) Tampoco la existencia de un bicameralismo con una “Cámara de los Estados”, defendidas en las teorías clásicas por Madison o Smend, que garantizaría el derecho de participación de los miembros en la formación de las decisiones federales, normalmente a través de una representación territorial en un Senado o Consejo, existe en todas las federaciones. Ni siquiera el Senado mantiene en EEUU su papel tradicional de representar a los Estados como tales. También el caso de Canadá invalidaría esta criterio actualmente, si se tiene en cuenta que allí el Senado no es elegido por el electorado, sino designado por el gobierno central, y no cumple una función de representación o participación de las provincias. Asimismo, no sería útil tampoco la noción tradicional del Estado federal exigiendo la representación igualitaria de los Estado miembros en un Senado, que no se cumple prácticamente en ninguna federación actual.

h) Por último, aunque es un criterio de más entidad para distinguir las federaciones de otros Estados descentralizados, no serviría como único criterio la autonomía constitucional de los miembros, su poder constituyente originario y el derecho a participar en la reforma constitucional de la federación que, en realidad, no implica una verdadera soberanía y poder constituyente plenos ya que sus constituciones están sometidas a límites de congruencia con la constitución federal. En cuanto a la participación en la reforma, este criterio no permitiría incluir a algunas federaciones contemporáneas en las que las unidades miembros no participan como tales en la reforma constitucional.

- La seguridad de que los miembros constituyentes de la federación están representados en los organismos en cargados de la toma de decisiones y adopción de políticas de Estado, a través de una especie de Cámara, lo que constituye una especie de garantía de participación, así como en la ejecución de las leyes que se promulgan en la organización.
- En cuanto a las competencias que deben ser compartidas entre el poder central y los integrantes del Estado, existen organismos, instituciones y procesos que hacen posible la interacción de ambos niveles.
- En lo referente al otorgamiento de recursos fiscales entre ambos niveles de gobierno, se atribuye autonomía en determinadas áreas, para la distribución, disposición y aplicación de los medios financieros, y así garantizar el cumplimiento de las funciones correspondientes.
- Las disputas, o los conflictos derivados de la estructura federal, que surjan entre los gobiernos, serán resueltas por decisión de un árbitro, que puede ser el tribunal supremo, un tribunal constitucional o mediante referéndum.

No obstante de darse estos criterios caracterizadores, existen casos en los que el orden jurídico o las constituciones son transformadas o reformadas para cambiar como consecuencia de ello, los sistemas de organización territorial, ocasionando muchas veces diferencias pragmáticas entre la constitución federal y los gobiernos federales.

De Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara señalan algunos ejemplos en los que se reflejan situaciones como éstas y que consideran deben ser tomadas en cuenta al estudiar las federaciones “Estas evolucionan en el tiempo adaptándose a las circunstancias externas, modificando sus prácticas, reinterpretando las constituciones, y por medio de la influencia de los partidos políticos, que representan las diversas tendencias centralizadoras o descentralizadoras”.⁹⁹

⁹⁹ *Ibíd*em

Con estas ideas los autores hacen alusión a elementos que reflejan los cambios que se pueden dar en los Estado federales por diversos intereses prácticos en los que pueden intervenir tanto los gobiernos, como los partidos políticos; continúan los autores "...los ejemplos clásicos son Canadá, que surgió constitucionalmente como cuasi-federación centralizada y es hoy en día una de las más descentralizadas, manteniendo la misma constitución. En Australia, en contraste, una constitución muy descentralizada no dio lugar a una federación descentralizada. En EEUU la constitución fue reinterpretada para facilitar la centralización durante la época del New Deal en los años 30 o la Great Society en los años 60 y en la dirección contraria más recientemente con el llamado nuevo federalismo. En Alemania, las previsiones constitucionales descentralizadas no han impedido el surgimiento de un Estado bastante centralizado, y en España, donde a partir de un a inicial indefinición de la constitución se ha llegado en la práctica a una situación de una federación descentralizada igual que se podría haber llegado a otra situación con la misma carta magna. Por esta razón, junto a los criterios jurídicos deben observarse los elementos políticos o funcionales de las federaciones como sugieren algunos politólogos."¹⁰⁰

He allí algunos ejemplos emblemáticos en que los autores consideran que deben mencionarse, acerca de las diversas situaciones que pueden darse desde el punto de vista jurídico, o del constitucional, o el político, en las federaciones existentes en la actualidad.

Continúan los autores, "Por su tamaño, población, sistema político, etc. estas federaciones muestran inmensas diferencias entre ellas, pero todas ellas comparten la forma de organización federal. Asimismo, estas federaciones se pueden distinguir en su funcionamiento el tipo de atribución de competencias, la forma de representación de los intereses de las unidades integrante en las decisiones centrales, el grado real de descentralización o autonomía y de imbricación de los niveles".¹⁰¹

¹⁰⁰ *Ibíd*em, p. 422

¹⁰¹ *Ibíd*em, p. 422

1.3.3. Justificación política y administrativa del gobierno federal

Además de los diversos criterios que caracterizan a la federación, es pertinente realizar el análisis de algunos elementos que le justifican su adopción como forma de Estado.

- El federalismo visto como una doctrina política, o como un sistema político: Como tal, el federalismo está basado en unos principios que dan prioridad a la negociación y la armonía entre los distintos niveles o centros de poder, y a la búsqueda de la unidad, aceptando la diversidad y respetando la autonomía. Consideran algunos autores que el federalismo planteado como un principio de la organización estatal se encuentra asociado al principio de subsidiariedad, el cual plantea que las funciones públicas debe ser competencia exclusiva de los entes más próximos a los ciudadanos, es decir, que los servicios públicos deben ser prestados por los niveles que están en contacto directo con los ciudadanos.

En cuanto a los objetivos de la forma de federal de organización, si se le analiza desde el sistema normativo, han surgido diversas teorías en su defensa frente a los Estados unitarios; distinguiendo entre las justificaciones del federalismo y los beneficios de la descentralización; al respecto De Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara señalan “La fundamentación puede estar basada en razones técnicas u organizativas o en valores normativos. Así, se piensa que el modo de organización federal debe servir al menos a tres propósitos diferentes: a) el fomento del gobierno democrático, b) el autogobierno e integración de comunidades con identidad política propia, c) la eficacia de la gobernación”¹⁰².

Serían entonces, tres los objetivos de la forma de organización federal todas dirigidas a alcanzar, por una parte la instauración de

¹⁰² Ibídem, p. 423

los sistemas democráticos y por la otra la eficacia de los gobiernos en pro de las comunidades que mantienen una misma identidad.

Una desventaja que se le señala a esta forma de Estado son los costes que acarrearían al gobierno federal o poder central.

- La promoción de los gobiernos democráticos: teniendo como elementos esenciales el control y la participación de la ciudadanía, evitando el anclaje de otras formas de gobierno, mediante el control a los distintos niveles, a través de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, y la división de poderes, lo que implica que cada orden funcional limitaría el poder de los otros, evitando así los abusos de poder y la instauración de otras formas de gobierno, como las tiranías. Otra justificación es la del acercamiento de los órganos funcionales a la ciudadanía, con la propuesta de elecciones directas en los distintos niveles, permitiéndoles escoger entre los diversos servicios y en jurisdicciones diferentes.

Al decir de los mismos autores "...otros beneficios que los sistemas federales tienen frente a otras formas de Estado son la mayor capacidad para gestionar el conflicto entre intereses, el proporcionar más puntos de acceso para grupos sociales a diferentes niveles, mayor flexibilidad de respuesta, fomento de la innovación institucional, la competencia entre gobiernos que produce mayor receptividad y eficacia, y mayor participación de los ciudadanos en las decisiones colectivas que promueve la autoconfianza de las comunidades"¹⁰³.

Otra desventaja que observan algunos autores en la organización federal, en cuanto a los elementos tomados como justificativos, son los costes que ocasiona al gobierno federal, asimismo, que el establecimiento de políticas públicas que ameritan cooperación y coordinación entre los gobiernos no toman en cuenta a los parlamentos, lo que conlleva a que los representantes

¹⁰³ *Ibíd*em, p. 424

de los ciudadanos no participen en la toma de decisiones, por lo que controles, como la rendición de cuenta dejan de tener el efecto esperado, lo que en consecuencia impide que los representantes del pueblo no participen, o tengan menos participación en esos ámbitos, en pro del beneficio de los ciudadanos.

Continúan los autores

“... Además, la descentralización a veces implica el traspaso de poder a líderes políticos locales regionales, o barones, que pueden dar lugar a amplias redes clientelistas que aumentan ese poder llegando a veces a dificultar la normal alternancia entre partidos durante décadas en esas regiones”,

continúan,

“Asimismo, se ha criticado la sobre representación de los Estados miembros pequeños en las segundas cámaras o senados que implica un claro atentado al principio democrático mayoritario y a la igualdad electoral, que debido a las diferencias de población hace que el Alemania, por ejemplo, un voto en Bremen valga trece veces que un voto en Renania del Norte-Westfalia o que un voto en Wyoming valga tanto como sesenta y seis votos en California”,

señalan también,

“Por último, se señala que el federalismo ha sido compatible con regímenes autoritarios en muchos países democráticos, lejos de promover políticas públicas progresistas redistributivas, la organización federal ha podido constituir en ciertos momentos un obstáculo a la legislación social y a la capacidad de redistribución e innovación de los poderes públicos en la lucha contra la crisis económica”¹⁰⁴.

Siendo la descentralización la esencia del federalismo, en algunos casos trae consecuencias adversas a las regiones, ya que propicia situaciones que lejos de alcanzar el mejor funcionamiento de la localidades, desde la óptica de llevar más beneficios a los integrantes de esta forma de Estado, los aleja de sus objetivos, como son la protección a la democracia, la unificación de intereses, la implementación de políticas que lleguen de manera directa desde

¹⁰⁴ Ibídem, pp. 423, 424

los centros de poder hacia los ciudadanos en sus localidades; dando pie a vicios que merman la eficacia del sistema.

Otro aspecto justificativo a analizar, es de que constituye un autogobierno promotor de la integración de comunidades con identidad política propia: En cuanto a este aspecto se tiene a la federación como el sistema que toma en cuenta a las comunidades, considerándolas como parte del mismo y garantizando su supervivencia y su integración dentro del mismo sistema de sociedades a un sinnúmero de grupos heterogéneos multinacionales.

Con el sistema federal se puede equilibrar la existencia y preservación de la autonomía, la igualdad e influjo de los distintos grupos sociales integrantes de la comunidad política dentro de un mismo Estado. Por lo tanto el sistema federal sirve como una herramienta tanto para erigir, resguardar, como propiciar la propagación de las comunidades nacionales subestatales.

En lo referente a los conflictos que se suscitan entre las comunidades que integran el Estado federal, éste ha logrado reducirlos al otorgarles el poder y las herramientas a las minorías existentes en dichos territorios, a los fines que protejan y hagan valer sus cualidades y particularidades sin correr el riesgo de que la mayoría se impongan sobre ellas denegando sus aspiraciones.

En cuanto a la autonomía, la adquisición de poder político y la separación, permite que las regiones integrantes puedan en cada territorio tomar decisiones en su territorio sin afectar los intereses de los demás, y al mismo tiempo intervenir en la toma de decisiones del sistema político general.

Al igual que los otros criterios estos no escapan a las críticas de los estudiosos del Sistema Federal por tratarse de grupos de diversas naturalezas, al respecto plantean Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara

“Así, se ha argumentado que el gobierno federal sufre un dilema, ya que institucionaliza, perpetúa y refuerza las mismas fracturas o líneas de conflicto político (*cleavages*) para resolver los cuales fue diseñado o adoptado. Al procurar seguridad a las minorías

concentradas territorialmente también proporciona la base institucional de un gobierno regional, que puede ser la plataforma para exigir más poderes, y, a partir de ahí, potenciar los movimientos secesionistas”¹⁰⁵.

Por una parte, se critica la manera en que la federación profundiza los conflictos políticos existentes entre los distintos grupos que integran las regiones, habiendo surgido para dar respuesta a esos conflictos; por otro lado, al tratar de proporcionar seguridad a las minorías, mediante la implantación de instituciones en las regiones, lo que genera la exigencia de mayores poderes, esto puede ocasionar el surgimiento de grupos separatistas o secesionistas.

Añaden

“Aunque es verdad que el sistema federal también puede promover y facilitar el desarrollo de identidades múltiples, para sobrevivir necesita la voluntad de tolerar y celebrar tales identidades múltiples, lo que no suele suceder en el caso de nacionalismos regionales de tipo étnico. Además, se dice, el federalismo es poco efectivo cuando los distintos grupos culturales o con diferentes lealtades nacionales están mezclados territorialmente. Al transferirse el poder político a un grupo cultural o nacional concentrado territorialmente, lo normal en un Estado socialmente complejo es que en ese territorio se cree otra minoría cultural que vive dentro de esa jurisdicción. El gobierno federal ofrece un poder territorial a los grupos regionales que les puede impulsar a hacer de sus territorios lugares étnicamente homogéneos. Ese riesgo aconseja que el federalismo se complemente con la protección de los derechos individuales de todas las minorías no concentradas territorialmente.”¹⁰⁶

Al otorgar poderes políticos a minorías de diferentes naturalezas, ya sea cultural, étnica o con compromisos nacionalistas ineludibles, el Estado federal como sistema complejo, se encuentra con la conformación de otros grupos minoritarios con las mismas o nuevas exigencias dentro de las mismas regiones; al distribuir poder entre estas minorías puede propiciar el surgimiento de territorios étnicamente homogéneos, por lo que el federalismo debe complementarse con la protección de derechos individuales de las minorías ubicadas en un mismo territorio.

¹⁰⁵ *Ibíd*em, p. 425

¹⁰⁶ *Ibíd*em, p. 425

Al propio tiempo el federalismo puede encontrarse con conflictos estructurales, que pueden empeorar al hacerse necesario el sacrificio de las minorías en pro de algunos fines generales, o bien, cuando las aspiraciones o reclamos de algunos grupos culturales establecidos en un mismo territorio, hace obligatoria la renuncia de ciertos intereses, por parte de la mayoría.

Los conflictos de intereses que se presentan en los territorios, pueden negociarse, más no resolverse, promoviendo una solidaridad colectiva dentro de los territorios, esto siempre que los grupos estén dispuestos a ceder a la espera de que otros también cederán más adelante

Aún con las asimetrías que presentan algunas federaciones y la cesión de autonomía especial, éstas tratan de resolver las desigualdades derivadas de las diversas culturas que se encuentran en un territorio; no obstante esto, el sistema federal sigue siendo objeto de críticas.

Entre otras, Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara, señalan lo siguiente:

“Por un lado, se ha reprochado, sobre todo a ciertas federaciones multiétnicas o plurinacionales, que el modo de organización federal puede llevar a inhibir el desarrollo de cualquier otra identidad que no sea la dominante en la región o Estado miembro en cuestión, al reestructurar las identidades promoviendo los sentimientos generales exclusivos. También que la asimetría puede hacer que los ciudadanos de algunas regiones puedan legítimamente considerarse discriminados si las provisiones especiales para algunas unidades conllevan consecuencias para el bienestar de los ciudadanos”¹⁰⁷

Esta crítica se hace a las federaciones que estando conformadas por sociedades multiétnicas o plurinacionales, están organizadas estructuralmente de tal modo, que impiden el desarrollo de algunas identidades regionales, las que no constituyen los grupos dominantes en esas regiones. Asimismo, la asimetría que caracteriza el sistema puede contribuir a que algunos grupos se sientan legítimamente discriminados, conforme los objetivos que se alcancen.

¹⁰⁷Ibidem, 426

Continúan los autores

“En cuanto al respeto de la diversidad y las diferentes preferencias, el federalismo o la descentralización por sí sola no significa que las políticas vayan a ser distintas, ya que a veces la descentralización va acompañada de una creciente convergencia de políticas, determinada por otros factores de convergencia social o económica (Wright, 1988). Para algunos, además, el hecho de que una federación esté estructurada en función de diferentes grupos étnicos hace que muchos sectores de políticas estén casi en manos exclusivas de partidos regionalistas o nacionalistas que pueden permanentemente imponer su voluntad o sus intereses a otros grupos en esas regiones (Smith, 1995)”

En lo referente al reconocimiento a la multiplicidad y las distintas preferencias, este sistema y la descentralización que conlleva, no garantiza que las políticas a aplicar en las regiones van a ser diferentes, esto se debe a que la descentralización implica no solo diferentes tendencias políticas, sino también, correlación de factores sociales y económicos. Por otra parte algunos consideran, que estando estructurada la federación por una variedad de grupos étnicos, los sectores de políticas dependen de partidos regionalistas o nacionalistas que terminan imponiendo sus decisiones o sus intereses a los otros grupos en las regiones.

- Desde el punto de vista de la eficacia del gobierno y las políticas públicas: Otro criterio de justificación del sistema federal lo constituye el hecho de que las actuaciones públicas sean acordes con los intereses de los ciudadanos, promoviendo así la solución adecuada a los problemas del sistema político; además, se alega que la organización federal presenta mayor capacidad para ajustar las políticas públicas a los intereses o necesidades de las comunidades; se evita el exceso de tareas en el nivel central, y tiene más oportunidad para perfeccionar y experimentar en la búsqueda de soluciones a los problemas de la actividad política.

La organización federal y la descentralización política que le es inherente permite rebasar las trabas de las decisiones centralizadas al confiar mayor

autoridad de decisión a los funcionarios que laboran en niveles más cercanos a los ciudadanos y los problemas sociales de los mismos, garantizando su solución, por el conocimiento que de ellos tienen y por la receptividad de los asuntos regionales.

Igualmente, la organización federal fortalece la capacidad administrativa de los niveles regionales o locales, lo que permite que las políticas que se decidan satisfagan los objetivos locales, así como también, que los distintos grupos sociales sean representados en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Asimismo se considera que la administración en este sistema es más eficaz, adaptable e innovadora al aplicar las leyes y los programas, evitando o disminuyendo la exorbitante burocracia. Al mismo tiempo existe la idea de que, desde una visión económica, la descentralización de competencias de gastos beneficiaría ampliamente a las comunidades en cuanto a la eficiencia y bienestar. Hay quienes opinan que la descentralización supone costes con respecto a equidad distributiva y gestión macroeconómica. Al igual que las anteriores justificaciones, esta también es objeto de críticas, al respecto Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara, señalan lo siguiente: “Asimismo, con respecto al gobierno eficaz, frente a las virtudes del federalismo y la descentralización, se suelen oponer ciertos costes o riesgos. Nice y Frederiksen (1995) mencionan la duplicación y contradicción de las políticas públicas a los dos niveles”. Continúan

“Además, debido a las exigencias de cooperación y coordinación que plantea la agenda de políticas y la distribución de competencias en una federación, algunos han señalado cómo el gobierno federal está sujeto a costes excesivos de coordinación, retrasos, inmovilismos, y políticas públicas que no van más allá del mínimo común denominador entre los intereses de todos los gobiernos.”¹⁰⁸

Por muy eficaz que sea el gobierno en el sistema federal, así como en la descentralización que ella supone, se producen costes y se corren riesgos. Debido a los mandatos de cooperación y coordinación que se imponen entre

¹⁰⁸ *Ibíd*em, p. 427

los dos niveles existentes en la federación y que plantea la aplicación de políticas y distribución de competencias, es por lo que algunos autores sostienen que el gobierno federal precisa de costes de coordinación, implica retrasos, ocasiona inmovilidad, e impone políticas públicas que no satisfacen los intereses de todos los gobiernos.

Sostienen, “Para otros, la descentralización de ciertas decisiones amenaza el tradicional principio democrático de igualdad ante la ley en circunstancias iguales, ya que puede ser injusto que ciudadanos en una región tengan obligaciones o beneficios en educación, seguridad social o medioambiente distintos a los ciudadanos de otra región. La competencia entre gobiernos territoriales fomentada por un sistema federal también puede llevar a resultados poco equitativos, pudiendo ocurrir que las pequeñas unidades territoriales no sean capaces de tratar con problemas demasiado complejos por falta de medios, y que los gobiernos regionales tiendan a un gasto público irresponsable y excesivo si no son controlados”.¹⁰⁹

Algunos detractores del sistema federal consideran que la toma de ciertas decisiones, violenta el principio democrático de igualdad ante la ley en circunstancias iguales, por ser injusto que a todos los ciudadanos de la federación se les impongan las mismas obligaciones u obtengan los mismos beneficios, cualesquiera que sean los aspectos que se les impongan; por otra parte suponen que la distribución de competencias entre los distintos gobiernos locales puede producir desequilibrios, ya que puede suceder que algunas pequeñas unidades territoriales no puedan resolver situaciones complejas por carecer de recursos; además, los gobiernos regionales pueden incurrir en gastos públicos excesivos si no son controlados eficientemente.

1.3.4. Rasgos institucionales y su funcionamiento en los distintos modelos federativos

¹⁰⁹ *Ibíd*em, p. 427

Se acomete la revisión, desde un punto de vista comparativo, de los rasgos inherentes a los diferentes tipos de federaciones en cuanto a sus instituciones y a su funcionamiento. Consideran algunos autores, que hay tantos tipos de federación como federaciones, por lo que cada federación es en cierto modo *sui generis* porque su funcionamiento real está, si se quiere, determinado por la disposición de factores políticos y sociales tan importantes como los sistemas de partidos o de intermediación de intereses.

- De acuerdo al Diseño Institucional y Proceso Político:

Al analizar los elementos propios del diseño institucional de las federaciones y que permiten distinguirlas y congregarlas en modelos específicos, son cinco los elementos característicos que se pueden tomar en cuenta, a saber, la Distribución de Competencias, la Participación de las Unidades Integrantes en la federación, las Relaciones y Articulación entre los gobiernos, el Modelo de Financiación o Constitución Financiera federal y la Resolución Judicial de los Conflictos entre niveles.¹¹⁰

- a) La Distribución de Competencias plasmada en las diferentes constituciones federales es considerada una garantía de la autonomía territorial, que da nacimiento a las relaciones jurídicas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Dependiendo del tipo de federación de que se trate, la distribución puede variar; por ejemplo, la distribución puede configurarse por sectores, asignando distintas áreas materiales a diferentes niveles territoriales; o funcionalmente distribuir las tareas de una misma materia entre los órganos legislativos y ejecutivos de los dos niveles de gobierno. Esto conlleva a que puedan existir materias 1) que sean competencia exclusiva de cualquiera de los dos niveles, siendo cada cual responsable único de la legislación y la ejecución, 2) las de competencia compartida, en este caso la legislación corresponde al nivel central y la ejecución a las unidades miembros, 3) y por último, las de competencia concurrente, aquí ambos niveles tienen facultad para legislar y ejecutar las normas en una materia específica, generalmente actúa el nivel central en forma de leyes marco o legislación básica y el nivel regional en forma de legislación de

¹¹⁰De Blas G., Andrés y Rubio, Lara (2010). *Teoría del Estado I, El Estado y sus Instituciones*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. pp 427 y sg

desarrollo o aplicación. En cuanto al ámbito administrativo igualmente pueden darse tareas conjuntas, donde las competencias de planificación, financiación y ejecución son compartidas.

- b) En cuanto a la participación de las unidades que conforman la federación, esta era considerada, esencial para algunas definiciones del Estado federal. De otra parte el bicameralismo es habitual en los Estados federales, sustentándose en la idea de que junto al pueblo globalmente considerado, es pertinente la participación de los miembros de la federación como tales. La conformación de la segunda Cámara también variará según los diferentes sistemas federales, aunque pueden señalarse dos modelos básicos: a) el modelo de Senado y b) el modelo de Consejo. El primero de ellos tiene por característica el hecho de que en su seno se produce una igualdad representativa absoluta entre los Estados miembros, lo que implica que cada unidad integradora tiene igual número de representantes en el Senado, independientemente del número de sus habitantes. La elección de los representantes pueden hacerla tanto los órganos legislativos de cada unidad miembro, como el pueblo mediante sufragio directo.

En cuanto al modelo de Consejo, propio del derecho constitucional alemán, está basado en distintos principios, la representación de las unidades-miembros es desigual y además, los miembros del consejo son elegidos por los ejecutivos de los respectivos *Länder*, a los que se hayan relacionados por mandato imperativo. El poder efectivo así como la importancia de las cámaras de representación territorial, van a depender de la manera en que son elegidas, del alcance de sus prerrogativas materiales y de su capacidad de veto de la legislación federal establecida por el parlamento federal o cámara baja. Estos factores le dan una mayor o menor influencia en la realidad, lo cual varía mucho comparativamente.

- c) También constituyen elemento importante en las federaciones, desde el punto de vista institucional, las relaciones entre los diversos gobiernos. En primer término, puede distinguirse entre aquellas que se establecen entre los gobiernos desde las unidades integrantes y el

gobierno central, y aquellas que existen entre los mismos gobiernos sub estatales.

La manera como se dan estos dos tipos de relaciones influye en gran medida en el funcionamiento de la federación, debido a que las relaciones entre los gobiernos suponen efectivamente la cadena de transmisión entre el contenido del texto constitucional y la realidad práctica del país, enlazando el sistema y su funcionamiento, estas relaciones son determinadas por los factores sociales, constitucionales e institucionales inherentes a cada tipo de federación, asimismo, pueden darse en todas las unidades de la federación, solo entre algunas de ellas o solo entre dos de ellas, hablándose entonces de relaciones multilaterales o bilaterales.

Las relaciones que existen entre los gobiernos pueden tener diversos grados de institucionalización formal en las distintas federaciones. Por ejemplo, en unos casos se llevan a cabo a través de mecanismos institucionales como conferencias sectoriales, a veces reúnen al ministro central de un sector con todos los ministros de las regiones, conferencias de presidentes, grupos de trabajo o comisiones de funcionarios del nivel central con los regionales, ya sean de carácter vertical u horizontal, etc., también hay federaciones en las que estas relaciones se encaminan preferentemente de modo informal.

Igualmente pueden distinguirse por su habilidad para llegar a acuerdos jurídicos que vinculantes para todos los participantes, siendo en algunos casos solo puntos de encuentro o discusión sin capacidad para decidir asunto alguno. También, podrían distinguirse en función del grado de transparencia o control que caracterice estas relaciones intergubernamentales.

- d) En lo que se refiere al modelo de financiación, también llamado constitución financiera, es un elemento esencial de cualquier sistema de organización territorial federal. Tanto en los Estados Federales como en los unitarios los patrones financieros, propenden hacia la descentralización del gasto público.

La tendencia centralizadora o descentralizadora de una federación puede calificarse de acuerdo al grado de autonomía fiscal y financiera

que exista en las unidades integrantes. La distribución de los recursos financieros entre los distintos niveles del gobierno es lo que permite que éstos puedan ejecutar las políticas públicas y hacer efectivas las exigencias de los ciudadanos, al mismo tiempo refleja la capacidad tanto fiscal como de gastos que tienen para cumplir con competencias y ejercer su autonomía de decisión.

En los Estados federales, pueden darse diversas formas de financiación, por sistema de separación, o por sistema concurrente de ingresos, aunque por regla general existe un sistema mixto, lo cual significa que en muchas federaciones los ingresos que provienen de los impuestos son compartidos entre los dos niveles. En unos existe total independencia de los dos niveles para establecer y recaudar todos los impuestos y en otros es el nivel federal el que tiene la potestad legislativa de fijar los impuestos, asignando al nivel regional una participación en ellos.

En EEUU, Australia, Austria, India y España, están atribuidos al gobierno central la mayoría de los impuestos más importantes, lo que crea un desequilibrio entre los ingresos y las necesidades de gasto de las unidades que conforman la federación; este desequilibrio es menor en Alemania, Suiza y Canadá, gracias a él, en todas las federaciones existen unas transferencias del nivel central a los integrantes.

La diferencia entre lo recaudado en cada nivel y lo que gasta es comprobable comparando el porcentaje de participación en los ingresos que corresponden al Gobierno central como proporción del gasto de todos los niveles.

La dependencia de las unidades integrantes, del gobierno central dependería de la proporción de los ingresos provenientes de las transferencias federales, y de si son condicionadas o incondicionadas respecto a la forma en que deben gastarse. Las transferencias o subvenciones pueden estar condicionadas, por ejemplo, deben ser aplicadas a una finalidad determinada, o ser incondicionadas o en bloque. Éstas pueden ser utilizadas, bien con objeto de que las unidades integrantes las apliquen a determinadas políticas deseadas por el nivel central para las que ellas no tienen competencias o

capacidad administrativa, o como formas de compensación financieras entre las unidades miembros. Las constituciones de EEUU, Alemania, Suiza, Australia, India y España establecen previsiones concretas que autorizan al gobierno central para gastar dinero en los sectores de competencia concurrente y exclusiva de las unidades integrantes.

En EEUU y en Australia, por ejemplo, no hay prácticamente límites respecto a los ámbitos en los que la federación puede gastar los recursos. En todas las federaciones se presenta un desequilibrio horizontal entre la capacidad fiscal de algunas unidades con respecto a otras. Desequilibrio que se trata de solucionar mediante mecanismos de seguridad, entre ellos fondos de compensación o equiparación fiscal que implican transferencias verticales u horizontales entre Länder, caso de Alemania.

En lo que se refiere a la participación de las unidades integrantes en las decisiones financieras o fiscales al nivel federal, la situación es diferente, ya que puede hacerse a través de las segundas cámaras o los parlamentos, o por medio de mecanismos informales de relaciones intergubernamentales. En EEUU es el Congreso el que tiene la facultad para decidir acerca de los gastos, y los gobiernos de los Estados solo se limitan a tratar de influir en el Congreso como grupo de presión más.

En Australia y Austria, el predominio fiscal del gobierno federal hace que habitualmente los Estados no tengan influencia en el uso del gasto público, en cambio en los cantones suizos y los Länder alemanes la situación es diferente; en Suiza el gobierno federal consulta con los cantones, y en Alemania, la segunda cámara, el Bundesrat, tiene que dar su consentimiento cuando la federación pretende gastar en sectores de competencia concurrente o exclusiva de los Länder.

En otros países existe un consejo nacional que toma algunas decisiones financieras, está conformado por el gobierno central y los regionales; en el caso de España es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, a veces las

decisiones se toman conforme a la recomendación de comisiones independientes de expertos.

- e) Como último rasgo, se pueden mencionar los mecanismos institucionales y jurídicos establecidos para resolver los conflictos en una federación; el hecho de que coexistan y cooperen los dos niveles y dos tipos de normas, federales y estatales propicia situaciones de enfrentamiento y conflicto, por lo que, para evitarlos o resolverlos las constituciones federales suelen prever distintos mecanismos, como puede ser la creación de una serie de principios constitucionales generales que actúan de forma preventiva como son, los principios de unidad, lealtad federal, solidaridad, prevalencia del derecho federal, u otros principios de carácter administrativo con efectos preventivos, como son, el de supervisión, alta inspección, o con efectos represivos como el principio de coacción federal.

En la casi todas las federaciones las instancias judiciales tienen un papel esencial en la resolución de conflictos, sobre todo la jurisdicción constitucional, lo que implica que un Tribunal debe decidir en última instancia sobre todos los conflictos entre los niveles de gobierno de la federación como el último defensor del orden federal.

Se pueden distinguir dos tipos de justicia constitucional: la tradición americana, en la cual se atribuye la competencia al Tribunal de justicia ordinaria para resolver los conflictos, y la tradición constitucional europea, de más reciente data, con la existencia de un Tribunal Constitucional específico con competencia para resolver los conflictos.

En la evolución de las federaciones la importancia de los Tribunales Tribunales establecidos en ambos modelos es innegable, en el caso de EEUU, el Tribunal Supremo ha sido decisivo en la orientación del Sistema federal, imponiendo a veces el poder de la Federación con interpretaciones relevantes como el de la “cláusula de comercio” o la de los derechos civiles, o la defensa de los derechos de los Estados en otras oportunidades, dependiendo del momento histórico; está integrado integrado por nueve miembros nombrados con funciones vitalicias por el Presidente de la Federación.

En Suiza, el Tribunal Federal Supremo tiene asignadas las

jurisdicciones civil, penal, administrativa y constitucional; en tanto que en Alemania, Austria y España, existen tribunales constitucionales especializados, que tienen el control de constitucionalidad de las leyes, también tienen la facultad de resolver los conflictos entre las autoridades de la federación y las unidades integrantes.

- Dos modelos típicos de instituciones y funcionamiento federal

Habiéndose analizado los cinco rasgos esenciales, los modelos, así como el funcionamiento de la federación; puede concluirse que existen dos tipos en los que los cinco factores se conjugan, constituyendo modelos extremos de federación, como son: -modelo de colaboración o integrado, conocido también como cooperativo; y – modelo de separación o dividido, o dual, modelos a los que más o menos las diferentes federaciones se acercan.

Un ejemplo del primer modelo lo constituye la República Federal Alemana, y del segundo es Canadá. Por lo general, la mayoría de los países constituyen una mixtura, es decir, presentan elementos que son esenciales a los dos modelos. En realidad, la mayoría de los países presentarían formas mixtas con elementos de ambos tipos, o sea, del de colaboración y el de separación, ejemplo de ellos serían España (modelo intermedio), Australia, Suiza, EEUU, Bélgica, que se encuentran ubicados entre los dos extremos.

a) El modelo integrado, se caracteriza por lo siguientes: - en lo que se refiere a la distribución de competencias, le competen diversas materias de competencia concurrente y responsabilidad compartida refiriéndose en primer lugar a la distribución de competencias, por un gran número de materias de competencia concurrente y responsabilidad compartida, sin que sean exclusividad para ninguno de los niveles de gobierno.

En este modelo las competencias asignadas al nivel central en su legislación y ejecución son mínimas, entre ellas están asuntos exteriores, ciudadanía e inmigración, poder nuclear, comercio internacional, moneda, telecomunicaciones y correos, seguridad social, transporte aéreo, ferrocarriles y autopistas, el resto de

competencias, en el caso de Alemania, están asignadas a los Länders.

Asimismo, se otorga facultad para legislar a ambos niveles, sobre una serie de poderes concurrentes, entre ellos están, administración de justicia, bienestar social, educación medioambiente y otros, los Länder pueden también legislar sobre otras materias siempre el Estado Federal no lo haya hecho.

La Constitución establece las condiciones en las que puede legislar la federación; además, los Länder tienen una ley marco para su desarrollo e implementación. También señala la constitución algunas tareas que les son comunes, tal como la educación superior, la política de desarrollo regional y la agricultura.

De surgir algún conflicto entre los dos ordenamientos, se aplica el principio tradicional de que el derecho federal tiene prevalencia sobre el de los Länder, por lo que se confiere al gobierno federal un gran margen de actuación para disponer la autonomía real de los Länder, previa la aprobación del Bundesrat, dependiendo el área de que se trate; por otra parte los Länder ejecutan la mayoría de la legislación federal.

En cuanto a la participación de las unidades constituyentes en la federación y la segunda cámara, el modelo tiene la particularidad de que el Bundesrat está integrado por primeros ministros y ministros de los gobiernos de los Länder, y aun cuando los poderes de Bundesrat son menores que los de la cámara baja o Bundesrag, se le considera una cámara poderosa, así como un modo importante de incluir directamente los intereses de los Länder en la legislación nacional.

Por lo que respecta a las relaciones entre gobiernos, este modelo integrado cuenta con una estructura institucionalizada de órganos intergubernamentales que toman decisiones, las que se formalizan a través de tratados o acuerdos con fuerza de ley.

En cuanto a la financiación y la autonomía fiscal, el sistema integrado se caracteriza por los ingresos y la responsabilidad fiscal compartidos, en base a fórmulas negociadas. Los impuestos sobre

la renta, impuesto de las sociedades y el IVA se restituyen tanto a la federación, como a los Länder, un número muy limitado de fuentes de ingresos se asigna a uno solo de los niveles. Asimismo existen mecanismos de igualación o compensación financiera. En caso de presentarse conflictos entre el gobierno federal y los Länder, el Tribunal Constitucional Federal tiene potestad absoluta de interpretar la constitución y decidir al respecto.

b) Por su parte, el modelo de separación o dual, típico de Canadá, tiene la concepción subyacente de que existen dos conjunto de instituciones políticas, uno el de la federación y el otro el de las provincias, conocidas como unidades federadas, cuya interacción se realiza mediante relaciones de negociación que parecen relaciones entre diplomáticos de países independientes, es por esto que también se les llama federalismo dual o competitivo.

En este sistema la distribución de competencias se plantea en dos grupos claramente definidos de competencias, en uno la federación es responsable de determinadas materias y en el otro, las unidades constituyentes de otras, lo que conlleva a la inexistencia de concurrencia de materias, aunque no se descarta que `pueda darse en cualquier momento.

En lo referente a la participación de las unidades integrantes en la federación, en este sistema el senado no ejerce la función de representación territorial de las provincias, y el modelo parlamentario mayoritario con su disciplina de partidos y la prevalencia del ejecutivo, no permite que los miembros de la cámara baja representen los intereses de su provincia; esto implica que no existe mecanismo formal alguno que relacione las esferas políticas nacionales y provinciales, ni que los intereses de las unidades territoriales estén directamente representadas en el nivel central. En base a esto los intereses regionales son defendidos por los gobiernos provinciales manteniendo generalmente una actitud competitiva y autoafirmativa, recayendo sobre los presidentes de los

gobiernos provinciales la defensa de los intereses de sus regiones.

En lo que respecta a las relaciones entre gobiernos, la maquinaria de relaciones intergubernamentales, que no siempre está legalmente establecida ni estipulada, se desarrolla de una forma adecuada para ello, por lo que se realizan encuentros o conferencias sin formalidades sin reglas de decisión formales, ni soporte burocrático. La constitución financiera del modelo dual permite a cada nivel de gobierno tener poderes fiscales independientes. El nivel central en Canadá, puede recaudar cualquier tipo de ingresos y las unidades federadas están circunscritas a los impuestos directos, aunque en la práctica, no hay restricciones a sus poderes fiscales y de endeudamiento público. Asimismo; se dan transferencias intergubernamentales del centro hacia las provincias, pero no suelen facilitar mucha influencia o control al gobierno central, al ser limitadas las transferencias condicionadas, además en las provincias varían los tipos de imposición.

El Tribunal Supremo de Canadá tiene la facultad de árbitro del sistema federal, en la aplicación de justicia, buscando un equilibrio entre los poderes centrales y provinciales; su papel ha adquirido una relevancia progresiva en la medida en que se ha hecho más competitivo y conflictivo el modelo, especialmente con los problemas de adaptación del nacionalismo de los francoparlantes del Québec. La interpretación constitucional ha abanderado la evolución del este sistema dual, vale decir la transformación del sistema centralizado establecido en la Constitución de 1867, a un federalismo dividido, sin que se hiciera reforma constitucional, y por cierto de los más descentralizados del mundo.

- Asimetría federal de facto y de jure

Al analizar cuidadosamente el funcionamiento de las federaciones, se puede detectar desigualdad o asimetría de

hecho, entre las unidades integrantes de la federación, de tipo geográfico, económico, demográfico, cultural, social o político.

Un ejemplo de ello es España, entre tres de las comunidades autónomas (CCAA), Andalucía, Cataluña y Madrid, poseen el 50 por ciento de la población del país, y producen la mita del producto interior bruto español, las seis comunidades más pobladas hacen el 70 por ciento de la población y las seis CCAA menos pobladas no tienen más del 10 por ciento; en el ámbito geográfico, cuatro de ellas, las más grandes en superficie, constituyen el 61 por ciento del territorio.

En el caso de Canadá, de once de las unidades federadas, una sola de ellas, Ontario, se reúne casi el 40 por ciento de la población; en lo que respecta a Alemania, solo Renania del Norte-Westfalia, de los 16 Länder, agrupa alrededor del 23 por ciento de la población total del país.

La constitución desigual de dichos factores puede afectar el funcionamiento de las federaciones, así como la asimetría de hecho puede afectar a las relaciones entre ellas y con el gobierno federal, así como a su grado de poder relativo en la federación, estas desigualdades son conocidas también como asimetría política o de facto. La asimetría puede causar resentimiento interno o tensión en el quehacer político de la federación, en especial cuando una de las unidades constituyentes tiene un poder excesivo respecto a las otras o existen minorías culturales o lingüísticas que aspiran a tener más poder, o a conformar su propio Estado.

En oposición a la noción de asimetría de facto, surge la de asimetría constitucional o de jure, con motivo de las diferencias en el status o las competencias legislativas o ejecutivas que tienen las distintas unidades constituyentes de una federación, ya sea por causas históricas, debido a su conformación cultural, o por la predisposición a generar potenciales conflictos.

En muchas federaciones existen unidades integrantes que sostienen relaciones especiales con la federación; la constitución

admite variaciones entre las unidades integrantes, como son una mayor autonomía, cierta capacidad de veto en determinadas materias de la federación o incluso la posibilidad de que algunas unidades integrantes puedan exceptuarse o excluirse de acatar ciertas normas establecidas por la federación en determinadas materias. La asimetría constitucional, traducida en asimetría competencial y configurada con ciertas características, según el caso que se analice, puede hallarse en algunas federaciones plurinacionales y con tensiones centrífugas, y en la base doctrinal y práctica del federalismo.

- En cuanto a la estabilidad, legitimidad y reforma de las federaciones
Habitualmente los modelos federales conllevan la pretensión de alcanzar la cohesión, la legitimidad y la estabilidad, conformando y regularizando la armonía entre autogobierno y gobierno en común.
El esquema de la forma de organización federal está estructurado para integrar y coordinar la política en sus distintos niveles, y para su ejecución amerita que exista acuerdo, un proceso de negociación y sentido mínimo de cooperación por parte de los representantes del sistema. Cada sistema federal para lograr sus objetivos debe evitar los conflictos y tensión social, configurando todos los elementos y buscando el equilibrio entre los distintos niveles, tomando en cuenta la realidad histórica en que surge y los problemas que debe afrontar en su funcionamiento.
La adaptabilidad y flexibilidad de las federaciones depende del equilibrio que se da entre la autonomía y la cooperación que vincula a sus miembros; la autonomía es uno de los elementos esenciales en el sistema federal, porque cada gobierno debe estar preparado para hacerle frente a las exigencias y aspiraciones de sus ciudadanos, conforme a las necesidades locales, sin temor de veto por parte de las mayorías estatales, por otra parte la cooperación es también necesaria para una adaptación y una estabilidad del sistema, porque muchos de los problemas que surgen son compartidos por todos los niveles territoriales, así como los

mecanismos para solucionarlos suelen ser compartidos e interdependientes.

El equilibrio propio de cada federación se modificará de acuerdo a su diversidad cultural o nacional, según la descentralización en el ejercicio de sus funciones, por el énfasis que se ponga en la integración cohesión, solidaridad e igualdad, o que se potencie la diversidad, subsidiaridad, afirmación competencial e independencia; asimismo influirá en ello el grado de unión económica o comercial, la unificación o integración del sistema de partidos y la efectividad de la representación de las unidades integrantes en los niveles, también han de tomarse en cuenta otros factores como el principio democrático de igualdad que exige ciertas normas que sean iguales en todos los Estados de la Federación, y el principio del Estado social, cuya tendencia es igualar económico-socialmente a todos los ciudadanos.

En lo que se refiere a la estabilidad federal, generalmente se afirma que son necesarias ciertas condiciones sociales para que pueda funcionar, por ejemplo, una cultura federal que responda a un sentimiento federal, que involucre a la nación política en general así como voluntad o vocación para una convivencia futura; voluntad que se manifiesta a través de la identificación y lealtad de los ciudadanos, tanto con la Federación en conjunto, como con la comunidad que la conforma, en caso contrario el sistema federal estaría signado por el fracaso y la inestabilidad.

En el modelo federal es la dualidad de identidades y el apego hacia los dos niveles, lo que permite que exista el equilibrio que le da sustento a la federación, esencialmente en aquellos sistemas plurinacionales en los que conviven distintas lealtades nacionales, como en el caso de España, donde mayoritariamente se produce identificación dual de los ciudadanos. La calidad de identificación con los gobiernos centrales y regionales es la que va a determinar el grado de presión, ya sea hacia la centralización o hacia la descentralización o el apoyo a ciertos elementos de asimetría.

Asimismo el gobierno federal es considerado el más complejo, porque sus ciudadanos deben tener la noción de todos los mecanismos aplicados en este modelo. Se dan circunstancias externas al modelo, por ejemplo, los factores internacionales, que conllevan cambios en su funcionamiento, por lo que las instituciones federales no pueden cumplir con los fines u objetivo preestablecidos, ocasionando incumplimiento en las tareas, cambios en las formas de la gobernación y la gestión pública, las ideologías de los líderes y los partidos políticos, en las actitudes de los ciudadanos, por lo que surgirán propuestas de reformas.

Para estos casos las federaciones tienden a disponer de mecanismos de cambio, la posibilidad de reformas constitucionales, que suelen ser complicadas. También se puede adaptar mediante el cambio en la interpretación constitucional, acuerdos entre gobiernos o partidos, cambio en los sistemas de financiación, la delegación de competencias o la aplicación de mecanismos asimétricos.

2 La Centralización

Cuando se habla centralización ha de tomarse en consideración el elemento político, debido a que el refleja la organización del poder en un territorio; desde el punto de vista político se denota la existencia de un poder central que ejercerá todas las actividades o funciones del Estado, como son, entre otras, la administrativa, la legislativa y la judicial.

“El centralismo puede definirse como la tendencia predominante a tomar decisiones en los niveles centrales del gobierno y del Estado con escasa o ninguna consulta a los Estados o Regiones que conforman la división política territorial, así como los sectores sociales que la integran y los sentimientos o acciones de rechazo expresadas por las élites hacia el poder central. En general, el centralismo ha tenido una base jurídica de carácter constitucional y legal que responde al modelo político predominante en distintas fases de la evolución histórica venezolana y que se ha caracterizado por concentrar poder político y económico no solo en los espacios geográficos de la capitalidad sino también en las élites económicas y en las generadas por los partidos en el poder en el ejercicio burocrático alejado de la transparencia ética en el

manejo de los asuntos públicos. Por tal motivo en las regiones o estados se manifiestan alianzas que respaldan y colaboran con el poder central y sus políticas centralizadoras.”¹¹¹

La centralización también “puede definirse como un sistema orgánico ordenado mediante relación jerárquica. Esto lo caracteriza por disponer de un órgano central único.”¹¹² Conforme a la naturaleza de sus elementos se pueden establecer los siguientes caracteres:

Primero: Del órgano central depende la distribución de las competencias hacia todos sus integrantes.¹¹³

Segundo: El desarrollo de las actividades de los integrantes son impuestas directamente por el órgano central por tratarse de su superior jerárquico en ejercicio de su poder.¹¹⁴

Tercero: “Hay, en principio, una sola personalidad jurídica, la del sistema, atribuida también al jerarca”¹¹⁵.

Cuarto: “Las relaciones orgánicas de los componentes del sistema son de carácter interno y de naturaleza técnica, sin perjuicio de sus proyecciones jurídicas

Sostiene el profesor Bartolomé Frallicciardi “...en una organización centralizada todos los órganos que componen su estructura se encuentran en un grado de relación “jerárquica”, confiándose las atribuciones decisorias de relevancia a un órgano u órganos superiores, lo cual reduce a los órganos inferiores cualitativamente a las tareas de mera ejecución, careciendo así de verdadera responsabilidad de administración.

¹¹¹Rincón F., Imelda. (2003). La Contradicción Centralismo-Regionalismo en Venezuela: El Proceso de Creación, Instalación y Funcionamiento de la Universidad del Zulia. Revista Cuestiones Políticas, No. 31. IEPDP. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-LUZ. Maracaibo-Venezuela. p. 13

¹¹² Méndez, Aparicio. (1986). *La Centralización: Concepto y Elementos*. Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa, No. 65/66. Instituto Nacional de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. p. 31

¹¹³ *Ibíd.*

¹¹⁴ *Ibíd.*

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 32

Concluyendo, la organización centralizada no es más que la estructuración del poder de tal manera que exista un núcleo en el que se concentra todo el poder de un Estado, teniendo facultades plenas para asignar, distribuir o permitir la realización de determinadas funciones o organismos o entes jerárquicamente disminuidos, limitándose en cierta forma su capacidad de acción.

1.4.1 La Desconcentración

La desconcentración no es más que, la atribución de facultades para tomar decisiones, a algunos entes u órganos de la administración, que, a pesar de gozar de esas facultades, están sometidos a los poderes jerárquicos de los órganos de los cuales dependen; en estos casos el poder central delega parte de sus funciones a determinados organismos.

La desconcentración se circunscribe a procesos administrativos; constituye un estadio superior a la simple administración, en la medida en que se traslada la competencia de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas o morales de derecho público, ejerciendo el Gobierno Central solamente controles sobre sus actos.¹¹⁶

Para De la Vallina Velarde la desconcentración es “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”¹¹⁷

Para el este autor la desconcentración es la figura jurídica que permite a algún organismo público delegar funciones administrativas que le son propias.

Por su parte Frallicciardi sostiene que la desconcentración “exige la transferencia por norma expresa de la titularidad de las competencias que

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ De la Vallina V., Juan L. . (1961). *La desconcentración administrativa*. Revista de Administración Pública No. 35, mayo-agosto. Madrid.

habrán de operar en forma “permanente”, de parte de un órgano superior a otro inferior o periférico dentro de un mismo ente público. Su finalidad consiste en una descongestión del trabajo de los órganos superiores que conduce a una división del trabajo, trasvasando a los órganos inferiores o periféricos parte de las competencias de aquellos de forma definitiva”.¹¹⁸

1.4.2 Desconcentración Territorial

Consiste en el hecho de que esa distribución de facultades o de Competencias se en consideración al territorio, es decir, que la delegación de toma de decisiones o de ejecución de una actividad se extiende dentro de un mismo territorio.

1.4.3 Desconcentración Funcional

Es la delegación de competencias tomando en consideración la función que se desempeña, viene a ser la prestación de un servicio especializado o técnico.

La desconcentración se circunscribe a procesos administrativos; constituye un estadio superior a la simple desconcentración, en la medida en que se traslada la competencia de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas o morales de derecho público, ejerciendo el Gobierno Central solamente controles sobre sus actos.¹¹⁹ Por tanto la desconcentración permite delegar tanto tomas de decisiones, como la prestación de un servicio en un territorio determinado.

1.5 La Descentralización

La descentralización constituye un principio de la Organización Administrativa, que radica en la transferencia de competencias decisorias

¹¹⁸ Frallicciardi, Bartolomé E. (2012). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Cátedra Jurídica. Buenos Aires. pp. 88

¹¹⁹ *Ibidem*

desde una persona político territorial a otra u otras personas jurídicas diferentes del órgano público territorial que las transfiere.

La Descentralización se puede definir como un proceso de “redistribución” de poderes del Estado, a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones (estados) y los municipios y, de una participación más directa de la sociedad en el cumplimiento de los “asuntos públicos”.¹²⁰

La descentralización implica el reparto de las competencias que le corresponden al poder central hacia las autoridades de las regiones o de los gobiernos locales, llámese Estado, Cantón, Región, Autonomía o Municipalidad, con un componente político.

Otra definición que se puede dar de descentralización es la de interceder en la estructura “Institucional político-administrativa”, con el objeto de cambiar la forma y el grado de regulación estatal en ciertos aspectos políticos.¹²¹

La Descentralización surge como consecuencia de la acumulación de poder en una autoridad política, que este poder llega a ser tan grande que es necesaria su descentralización para evitar que llegue a desbordarse, y la manera de realizar esta descentralización es a través de la creación de nuevos organismos, que puedan tomar sus propias decisiones y que gocen de tal autonomía que puedan prestar todos los servicios públicos, pero, que al mismo tiempo posean una dependencia del Estado Unitario, de tal manera que no puedan atentar contra el mismo.¹²²

La descentralización trae consigo la existencia de una norma fundamental que relacione las partes existentes; elemento centralizador es la Constitución del Estado, debido a que se aplica en todo el territorio, lo que la hace común a todas sus partes; por otra parte las normas locales solo tienen un ámbito de aplicación, el cual es el territorio donde fueron creadas; además de la

¹²⁰Orjuela, Luis J. (1993). *Descentralización y Gobernabilidad en Colombia*. Editorial Elizabeth Ungar. Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Colombia. p. 107

¹²¹ Ibídem, p. 232

¹²² Ibídem, 233

Constitución tienen vigencia en esos territorios las leyes sancionadas por el Poder Legislativo Central¹²³.

Son varios los elementos que han influido en el desarrollo de la descentralización, entre ellos pueden mencionarse la globalización, adelantos tecnológicos, científicos.

“el proceso de descentralización responde a una propuesta de reforma impulsada por organismos multilaterales y fue respaldada con argumentos formales, tales como el logro de la eficiencia, la participación ciudadana, la prevención, la corrupción, entre otros; su ejecución se hace posible en la medida en que las condiciones del contexto político, económico y social lo permiten y, presionan en su favor.”¹²⁴

La descentralización ha sido definida como la delegación del poder del control a los niveles inferiores en las organizaciones. Para el Banco Mundial (2000), la descentralización significa:

“el creciente deseo de la gente por un mayor decir de su gobierno, el cual se manifiesta en la afirmación de las identidades regionales y empuja a los gobiernos nacionales a alcanzar abajo a las regiones y ciudades como la mejor manera para administrar cambios que afectan la política doméstica y los patrones de crecimiento.” El crecimiento regional y urbano está vinculado a las estrategias del modelo de desarrollo que impulsa el sistema económico neoliberal”.¹²⁵

La descentralización tiene como objetivos incrementar el poder, en la autonomía de la toma de decisiones y la aplicación de controles en la ejecución de los recursos, “las responsabilidades y las competencias” del colectivo local organizado, en perjuicio del poder de los órganos del gobierno central.¹²⁶ De hecho, los cambios en las “competencias y funciones” del Estado-nación han dado lugar también a una nueva “formulación de competencias y funciones” en los otros estratos del gobierno, sobre todo los locales y municipales.

¹²³ Fajardo, Ángel. Ob. Cit. p. 71

¹²⁴ López V., Mirtha. (2001). *Potencialidades del Municipio para el desarrollo local de Venezuela*. Revista Venezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, Caracas. p. 446.

¹²⁵ *Ibíd*em, 461

¹²⁶ Vargas H., José Guadalupe. (2007). *Descentralización Política y Administrativa como Mecanismos de Gobernabilidad*. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Jalisco-México. p. 4

De las definiciones de descentralización que antes se expusieron pueden deducirse algunas características:

- a) Consiste en una redistribución del Poder, disgregándolo del Poder Central hacia las Municipalidades
- b) Con la descentralización se imprime autonomía administrativa y funcional a los municipios
- c) Ella implica el rompimiento con una forma de Estado eminentemente Centralista
- d) Mayor eficiencia y protagonismo a las regiones (Estados y Municipios)
- e) Se da facultad a las regiones para tomar decisiones acordes y en beneficio propio
- f) Obtención, ejecución y control de recursos propios
- g) Otorga legitimación a los líderes regionales y locales
- h) Tiene carácter sociopolítico, cultural, técnico, económico, administrativo, entre otros
- i) Produce cambios de las estructuras socio territoriales y políticas en las regiones y localidades

Con la implementación de la descentralización se hace necesario modificar los sistemas redistributivos para asegurar la equidad y las diferencias regionales mediante una adecuada combinación entre los sistemas de distribución social y territorial; el social asegura la igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos y el territorial aprovecha las aportaciones colectivas e iniciativas locales. Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir relevancia en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades.

La descentralización del “aparato del Estado” abriendo nuevas vías para la “participación popular”, en el “sistema político”, da cabida al “potencial

democrático” existentes en la regiones y localidades, en los movimientos populares.¹²⁷

Según el autor Ángel Fajardo la descentralización surge como consecuencia de la concentración de poder en una autoridad política, que este poder llega a ser tan grande que es necesaria su descentralización para evitar que llegue a desbordarse, y la manera de realizar esta descentralización es a través de la creación de nuevos organismos, que puedan tomar sus propias decisiones y que gocen de tal autonomía que puedan prestar todos los servicios públicos, pero, que al mismo tiempo posean una dependencia del Estado Unitario, de tal manera que no puedan atentar contra el mismo.

La descentralización implica la existencia de una organización, una estructura centralizadora, puesto que de no ser así, se daría una serie de Estados soberanos; por lo que se puede hablar de descentralización cuando existe una norma fundamental que relacione las partes existentes. El elemento unificador o centralizador es la Constitución del Estado, debido a que se aplica o tiene vigencia en todo el territorio, lo que la hace común a todas sus partes; por otra parte las normas locales solo tienen un ámbito de aplicación, el cual es el territorio en el que tienen vigencia, donde fueron creadas; además de la Constitución tienen vigencia en esos territorios las leyes sancionadas por el Poder Legislativo Central.¹²⁸

En modo alguno puede pensarse que exista una descentralización total, porque cada componente estatal, sería totalmente independiente de los demás, lo que indicaría una división total del Estado, cada uno de ellos tendría su propio ordenamiento jurídico, sin estar sujetos a una norma general y al mismo tiempo existiría una soberanía en cada localidad; en este caso no se podría hablar de descentralización sino de Estados soberanos.

El énfasis en el control local que promueve la descentralización, se centra en la toma de decisiones por los mismos individuos que tienen el derecho putativo

¹²⁷Ibidem, p.13

¹²⁸Fajardo, Ángel. Ob. Cit. (2002). p. 71

para definir su propio proyecto de desarrollo. Esto les permitiría promover el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales. Los procesos de descentralización transfieren el poder de decisión de las instancias del gobierno central a los gobiernos locales.

La adaptación de los Estados modernos a los procesos globalizadores que se vienen dando en el mundo someten al Estado-Nación a tensiones para una redefinición de sus funciones. Existen dos tendencias de esta redefinición de funciones, por un lado aquella que promueve el fortalecimiento de la función regulatoria del desarrollo local y aquella otra que busca la eliminación de funciones mediante la desregulación. La “reestatización o neoestatización” de las funciones del Estado es una tendencia que se orienta a la recuperación de las funciones perdidas o disminuidas por la aplicación de las políticas económicas y sociales del modelo neoliberal, la cual a su vez, constituye la pieza clave de la expansión de las grandes corporaciones transnacionales. La descentralización es un instrumento de la reforma del Estado para reducir el tamaño y funciones del Estado y mejorar su desempeño¹²⁹.

Uno de los elementos que ha propiciado el incremento del proceso descentralizador en el mundo, lo constituye el desarrollo de la globalización; sobre todo la descentralización política y administrativa. Algunos autores consideran que la tendencia descentralizadora promovida por la ideología neoliberal es de naturaleza destructiva ya que tiene como finalidad reducir y a veces hacer desaparecer las responsabilidades y funciones tradicionales del Estado.

Por otra parte, a decir del Profesor Bartolomé Frallicciardi, en la organización administrativa es irrelevante la conformación “política y constitucional” que se haya establecido en un Estado, cualquiera que sea éste, porque las estructuras centralizadas o descentralizadas de la administración pública se pueden establecer, independientemente de la “forma

¹²⁹Vargas H., José G. Ob. Cit. p. 2 y sig.

política”, su significado es técnico-jurídico, distinto del orden político; por tanto descentralización es la asignación de competencias administrativas a entes provistos de personalidad jurídica propia, esto significa un “descongestionamiento o división del trabajo” pero no del poder, el cual se basa en el “principio de unidad estatal”.

1.5.1 La Descentralización Funcional

En esta descentralización, conocida también como descentralización institucional, se incrementa la gestión de la administración indirecta del Estado, hacia algunas personas jurídicas de carácter institucional, en ellas no existe un problema político desde el punto de vista de la distribución del poder, debido a que su objetivo está en dar más libertad de acción o gestión a los órganos encargados de llevar a cabo un servicio público, haciéndolos responsables de ellos, pero siempre sujetos a un control.

“Es un modo de organización interna del Estado que consiste principalmente en el reconocimiento de una personalidad jurídica administrativa y financiera propia que puede ser sometida total o parcialmente al derecho público”.¹³⁰

“Dentro de este tipo de descentralización funcional, podemos mencionar aquellas que replican la organización administrativa de la Administración Central con aplicación directa y plena de la totalidad de las normas de derecho público: entidades autárquicas; de aquellas que reciben un modelo de organización diferente y se rigen principalmente por el derecho público; empresas del Estado, sociedades de economía mixta, sociedades del Estado, sociedades de anónimas con participación mayoritaria o minoritaria del Estado, sociedades anónimas, corporaciones y fundaciones”.¹³¹

Analizando se puede decir que el autor da reconocimiento a una estructura organizativa en la que se otorga facultad a instituciones con personalidad jurídica que pueden ser creadas por el Estado, o en las que participa el

¹³⁰ Frallicciardi, Bartolomé E. (2012). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Cátedra Jurídica. Buenos Aires. pp. 83-87

¹³¹ *Ibíd*em

Estado, lo que supone la existencia tanto de entes de derecho público como de derecho privado,

Entre las características que se pueden señalar a la descentralización funcional se encuentran las siguientes:

-Los órganos que participan en la descentralización funcional son creados estatalmente.

-Los recursos descritos como medios económicos utilizados por los entes descentralizados devienen del Estado.

-La descentralización funcional tiene como propósito de la creación de un órgano que de celeridad a la Administración indirecta del Estado, al realizar una determinada función estatal.

-El ente participante es de carácter estatal.

-En lo que se refiere al ámbito jurídico-financiero poseen un doble carácter, son personas jurídicas independientes de Derecho Público y económicamente autónomos.

La descentralización funcional tiene una consecuencia fundamenta cual es el Control de Tutela, es una clase de control que se da en el ámbito administrativo, entre órganos que pertenecen a personas jurídicas diferentes de derecho público; y es sustancialmente diferente al control jerárquico.

1.5.2. Descentralización Territorial

Viene a ser el reparto de competencia entre el Nivel Central del Poder y las diferentes autoridades regionales, ya sean Estadales o Municipales, constituye un grado de organización social del poder que le asigna a los entes descentralizados espacio de competencia propio e independiente del Poder Central; así como a entes territoriales a los que se les transfiere potestades normativas, jurisdicción y tributara.

1.5.3. La Descentralización Política-Territorial

Los procesos de descentralización considerados como reforma del Estado o como reforma política, no puede incluir todas las decisiones. Es en este sentido, la descentralización política un instrumento que estimula la eficiencia y la participación ciudadana en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos, pero que desafortunadamente incrementa las disparidades sociales y territoriales. La privatización de los beneficios, riesgos y responsabilidades de los servicios públicos, también enajena las aspiraciones sociales, las cuales se cancelan si la subjetividad es excluida del orden social.¹³²

Esto hace necesario modificar los sistemas redistributivos para asegurar la equidad y las diferencias regionales mediante una adecuada combinación entre los sistemas de redistribución social y territorial. El social asegura la igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos y el territorial aprovecha las aportaciones colectivas e iniciativas locales. Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades.¹³³

Desde la perspectiva política de la descentralización¹³⁴ del aparato del Estado, ésta tiene que abrir el camino a una y a la apertura de nuevos canales para la participación popular local dentro del sistema político, y para la institucionalización de la participación ciudadana como base de los procesos de democratización que transforman la sociedad civil y el gobierno desde acciones

¹³² Vargas H., José G. Ob. Cit. p. 6

¹³³ *Ibidem*

¹³⁴ Schönwälder, Gerd. (1997). "New democratic spaces at the grassroots. Popular in Latin American local governments". *Development and change*. Vol. 28, pp. 753-770, en Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit.

concretas, mediante la legalización de prácticas que refuerzan la gobernabilidad democrática.¹³⁵

La descentralización política ha sido consecuente con la descentralización administrativa y se ha orientado a la persecución de la gobernabilidad democrática, a la reducción de la brecha existente de desigualdades, a promover la participación de la ciudadanía y a combatir la corrupción, entre otras políticas¹³⁶. La gobernabilidad democrática que equilibra la economía, la política y la sociedad, es el resultado de una estructura de gobierno creado por un rediseño institucional promovida por el modelo neoliberal.¹³⁷

La puesta en marcha de las estructuras de gobierno en las instituciones económicas, políticas y sociales tienen efectos directos en la gobernabilidad. En sí, el gobierno contribuye a la gobernabilidad en su concepto más amplio, aunque ambos conceptos se refieran a fenómenos totalmente diferentes. La modificación de las estructuras de gobierno afecta el diseño de la ingeniería institucional de la gobernabilidad.¹³⁸

La descentralización política de los Estado-Nación constituye una fuerza que tiene su origen en el interior mismo y que cuestiona la viabilidad de su gobernabilidad. La democratización de los procesos de descentralización política contribuirá a la formación de una gobernabilidad más democrática que las formas centralizadas. La descentralización política con base en territorios transfiere el poder a las organizaciones del gobierno y de la sociedad civil de las comunidades locales mediante mecanismos de empoderamiento para la provisión de bienes y servicios públicos.¹³⁹

El empoderamiento es un mecanismo que permite a las diferentes instancias de los gobiernos locales asumir sus competencias y facultades. Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la

¹³⁵Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit.

¹³⁶Finot, Iván. (2000). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Documento del CLAD

¹³⁷Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit. p. 10

¹³⁸Finot, Iván. (2000). Ob. Cit.

¹³⁹ Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit. p. 6

administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades. La descentralización política puede llegar a las organizaciones de la sociedad civil a través de las diferentes instancias en los niveles regionales y locales¹⁴⁰.

Además, la descentralización otorga el “empoderamiento” de las comunidades. Bajo la descentralización política, las comunidades locales reciben competencias para tomar decisiones relacionadas con su presupuesto para racionalizar democráticamente los rubros de ingresos y de gasto público, bajo determinados procesos y mecanismos democráticos para la asignación de recursos. La definición del gasto público a través de procesos democráticos en función de la capacidad de aportación de cada región, puede contribuir a facilitar la participación ciudadana y aumentar la eficiencia, aunque este método puede crear desigualdades regionales.¹⁴¹

La tendencia predominante de descentralización política es la del gasto y vincularlo con las aportaciones locales para infraestructura básica, educación y salud principalmente. La descentralización de funciones para la provisión de estos servicios también requiere la descentralización administrativa de la gestión social. La centralización de las funciones promueve el desarrollo de ciertas regiones y zonas a costa del subdesarrollo de otras. La confrontación de las necesidades del desarrollo local implica inversiones en infraestructura física que no pueden ser financiados con los ingresos fiscales anuales y que por lo tanto requieren de financiamiento externo a través de la emisión de deuda pública¹⁴².

Sin embargo, con el tiempo resulta difícil para los gobiernos locales pagar la deuda, por lo que el problema de la reestructuración de la deuda se ha convertido en un problema pandémico. El problema de la deuda subnacional ha sido identificado como uno de los más espinosos temas de la descentralización

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 6

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 6

¹⁴² *Ibidem*, p. 6

que no tiene respuestas económicas o políticas fáciles.¹⁴³ Para enfrentar la situación los gobiernos locales tienen que reorganizar sus servicios y operaciones en una reconstrucción cuasi-financiera de forma corporativa, la cual motiva solamente a los deudores pero no a los acreedores.

La descentralización política de la infraestructura social debe de ser concurrente con una descentralización de los recursos. La decisión democrática del gasto público es una condición de la eficiencia en los procesos descentralizadores. No obstante, la descentralización política encuentra obstáculos con la existente división geográfico-política porque no corresponden a la demanda diferenciada territorializada de bienes y servicios públicos.¹⁴⁴

Con la descentralización, los municipios vuelven a asumir un rol protagónico en la administración de la provisión de los servicios públicos como atención a las necesidades de las localidades. Por lo tanto, para que los ciudadanos tengan garantizado el acceso igualitario al financiamiento de los servicios públicos, la asignación de recursos debe estar centralizada, mientras que se descentralizan en forma administrativa los recursos para la producción y operación de los servicios para garantizar su eficiencia.¹⁴⁵

Por otra parte, el gobierno local puede beneficiarse de la popularidad emergente de la descentralización política y puede ser el vehículo ideal para tal proyecto político debido a su proximidad con la población y a la función percibida de ser el puente entre el Estado y la sociedad civil. El gobierno local debe abrir espacios para las demandas de la sociedad civil por democracia, mayor participación e igualdad regional, mientras que al mismo tiempo debe proporcionar los canales institucionales para acomodar estas demandas y facilitar su encuentro con el Estado.¹⁴⁶ En sí mismos, los procesos de descentralización son expresiones propias de la democracia representativa. A

¹⁴³Schwarrcz, Steven L. (2002). "Globalization, decentralization, and the subnational debt problem", Duke Law Journal, February 2002 en Vargas H., José G. Ob. Cit.

¹⁴⁴ Vargas H., José G. Ob. Cit., p. 11

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶Schönwälder, Gerd. (1997). "New democratic spaces at the grassroots. Popular in Latin American local governments". *Development and change*. Vol. 28, pp. 753-770, en Vargas H., José G. Ob. Cit

pesar que no todas las decisiones pueden ser descentralizadas a las instancias de poder local.

La participación ciudadana en los procesos de descentralización política es muy limitada. La descentralización política permite a los gobiernos locales estimular la participación ciudadana para un mejor sistema redistributivo, más equitativo, con mayor diferenciación y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. La participación ciudadana debe ser alentada por los gobiernos locales en los procesos de gestión pública, tales como en las decisiones presupuestales de gasto e ingresos, sobre todo en aquellas decisiones que afectan el uso eficiente de sus propios recursos y el aprovisionamiento de bienes y servicios públicos. Estas decisiones de gestión pública afectan las decisiones gubernamentales en materia de desarrollo local.¹⁴⁷

La descentralización de las responsabilidades del gobierno puede incrementar la entrega de servicios públicos al nivel local con el apoyo de transferencias fiscales, así como la participación mediante asociaciones de los sectores privados y públicos en los procesos de desarrollo que pongan en movimiento y administren los recursos locales y regionales e incorporen prácticas administrativas profesionales.¹⁴⁸

La descentralización como un elemento integrante del régimen político favorece la administración territorial, sin vulnerar la unidad del Estado, contribuyendo a evitar la centralización del poder. La división del poder significa admitir que hay “fuerzas activas” que hay que considerar para gobernar; su exclusión implicaría suprimir la descentralización, rompiendo así la unidad del Estado, su armonía y eficiencia.¹⁴⁹

¹⁴⁷Vargas H., José G. Ob. Cit., 11

¹⁴⁸ *Ibidem*

¹⁴⁹Uvalle B., Ricardo. (1994). *Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el caso México*. Revista electrónica Gestión y Estrategia. No. 7. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Lo sensato de la descentralización es la territorialidad de la “política pública”; es decir, la demarcación de los espacios territoriales que constituyen las regiones en las cuales se formulan e implementan las políticas públicas.¹⁵⁰

Esta administración territorial se manifiesta en la existencia de tres niveles de poder en el Estado Venezolano, el Nacional, el Estatal y el nivel Municipal.

“Lo federal, lo estatal y lo municipal son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se configuran acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado”.¹⁵¹

1.5.4. La Descentralización Administrativa-Territorial

En la descentralización administrativa, “la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales”¹⁵² conlleva su adopción en los niveles locales inferiores. La gestión pública local requiere de un nuevo diseño y una nueva reingeniería de la estructura territorial, para aprovechar las ventajas de la participación social local. La gestión pública local es un factor importante en la toma de decisiones que fortalecen o debilitan las acciones del gobierno. Las estructuras espaciales delimitadas por las fronteras físicas y geográficas que definen las diversas entidades geográficas, determinan las interrelaciones entre los diferentes gobiernos, la sociedad y el mercado. La reingeniería se orienta más a cambios en los procesos y formas de gobierno. La participación en la gestión administrativa se extiende a las organizaciones políticas y sociales.¹⁵³

La descentralización administrativa surge cuando el gobierno central delega determinadas funciones en funcionarios que jerárquicamente dependientes y realizan sus actuaciones en nombre del Gobierno Central. La desconcentración se circunscribe a procesos administrativos; constituye un estadio superior a la simple desconcentración, en la medida en que se traslada

¹⁵⁰Vargas H., José G. Ob. Cit. p. 8

¹⁵¹Uvalle B., Ricardo. Ob. Cit.

¹⁵²Ibidem, p. 5

¹⁵³Ibidem, p. 5

la competencia de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas o morales de derecho público, ejerciendo el Gobierno Central solamente controles sobre sus actos.¹⁵⁴

La descentralización administrativa puede ser territorial y funcional; la territorial se relaciona tanto con el aparato estatal como con la colectividad estatal; este tipo de descentralización administrativa.¹⁵⁵

En la descentralización administrativa, la gestión administrativa de decisiones políticas territoriales implican su adopción en los niveles locales inferiores. La gestión pública local requiere de un nuevo diseño y una nueva reingeniería de la estructura territorial, para aprovechar las ventajas de la participación social local. La gestión pública local es un factor importante en la toma de decisiones que fortalecen o debilitan las acciones del gobierno. Las estructuras espaciales delimitadas por las fronteras físicas y geográficas que definen las diversas entidades geográficas, determinan las interrelaciones entre los diferentes gobiernos, la sociedad y el mercado.

La reingeniería se orienta más a cambios en los procesos y formas de gobierno. La participación en la gestión administrativa se extiende a las organizaciones políticas y sociales.¹⁵⁶

La descentralización administrativa surge cuando el gobierno central delega determinadas funciones en funcionarios que jerárquicamente dependientes y realizan sus actuaciones en nombre del Gobierno Central.

La descentralización administrativa puede ser territorial y funcional; la territorial se relaciona tanto con el aparato estatal como con la colectividad estatal.¹⁵⁷

¹⁵⁴Ibidem

¹⁵⁵Ibidem

¹⁵⁶Ibidem, p. 5

¹⁵⁷Ibidem

Al decir de De Blas Guerrero y Rubio Lara en la descentralización administrativa “las organizaciones en el nivel regional y local no son sino subdivisiones territoriales de una única administración, prolongaciones funcionales de ellas que están sujetas a la supervisión de las autoridades en el centro”¹⁵⁸

¹⁵⁸ De Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara (2010). *Teoría del Estado I, El Estado y sus Instituciones*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. p 403

CAPITULO II

2.1 Breve reseña histórica política y constitucional de Venezuela

2.1.1. Antecedentes políticos-constitucionales de Venezuela

La organización política y constitucional de Venezuela a lo largo de su historia tiene muchas aristas, se inicia este estudio en la época colonial, a pesar de ser un territorio con importantes recursos económicos, que fueron aprovechados por la Corona, aunque existía separación de poderes, el poder político, el militar o la hacienda pública, dependían de lugares diferentes, así se puede decir como ejemplos, que desde el punto de vista de la Hacienda Pública dependía directamente de la Corona; en lo militar de otra provincia más importante y en lo judicial de la Real Audiencia de Santo Domingo.

Siendo el territorio uno de los elementos esenciales al Estado, hay que considerar la conformación del Estado venezolano desde el ángulo de la creación de las Provincias como la manifestación política-territorial. La Provincia constituyó la estructura territorial en lo militar, administración, gobierno y aplicación de justicia en los territorios conquistados y colonizados, una vez fundadas las ciudades y establecidas las autoridades gubernativas, siendo el Cabildo o Ayuntamiento la máxima autoridad, vale decir que esta estructura no tenía en las colonias el mismo significado que en el territorio de la Corona Española¹⁵⁹, ya que allí solamente representaba un espacio de territorio, más no político administrativo y es a partir de la Constitución de Cádiz (18 de marzo de 1812) que pasa a instaurarse la Administración Provincial en el Estado Español, concluyendo este proceso con la total división del territorio en Provincias, hacia 1833.¹⁶⁰ En la Recopilación de las Leyes de Indias se plasma la Real Cédula en la cual se establece la Provincia como la división territorial en los territorios colonizados¹⁶¹

¹⁵⁹ Chiossone, Tulio. (1980) *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Caracas, 1980, p. 74.

¹⁶⁰ Cerdá Ruiz-Funes, J. (1971, "Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV)", *Actas del II Symposium Historia de la Administración*, Madrid. p. 191.

¹⁶¹ T.R. Fernández y J.A. Santamaría. *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*. Madrid: En esta forma, en la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, mandadas a imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Carlos II (1680), se resumió la estructura territorial para la ordenación política que la Monarquía había creado en América, en la siguiente

Conformación de las diferentes provincias durante la época colonial, hasta su integración al constituirse la Capitanía General de Venezuela:

Las provincias que conforman el territorio de la que posteriormente sería Venezuela, derivan de las ciudades fundadas por los españoles desde la conquista hasta 1600. Entre las primeras ciudades fundadas a raíz de la conquista y colonización, se pueden mencionar:

Cubagua, que también recibió el nombre de Nueva Cádiz, cuya fundación comenzó en 1500 y resultó destruida por un terremoto. Cumaná, fundada en 1521, recibió también el nombre de Nueva Toledo, resultó destruida por los Indios, refundada en 1523, con el nombre de Nueva Córdoba, reorganizada en 1569 y recibe el nombre de Cumaná. La Asunción, su fundación se dio en 1524, con población de Nueva Cádiz. Santa Ana de Coro, fundada en 1527. Valencia del Rey, cuya fundación en 1531. Tocuyo, fundada en 1545, con el nombre de Nuestra Señora de la Concepción del Tocuyo. Borburata, en 1549. Nueva Segovia de Barquisimeto, en 1552. Trujillo fundada en 1557; después de algunos cambios refundada en 1578. Mérida, en 1558. San Cristóbal en 1561. Santiago de León de Caracas fundada el 25 de julio de 1567. Nuestra Señora de Caraballeda, en 1568, hoy Caraballeda. Ciudad Rodrigo de Maracaibo, en 1569; se le cambia el nombre en 1574, por el de Nueva Zamora de Maracaibo. Carora, en 1569, siendo repoblada en 1572. El Espíritu Santo de La Grita, en 1576. Altamira de Cáceres, o Barinas, en 1577. San Sebastián de los Reyes, en 1584. San Cristóbal de los Cumanagotos, en 1585. La Guaira, en 1589, Pedraza en 1591. Gibraltar, a las orillas del Lago de Maracaibo en 1591. Guanare, en 1591. Santo Tomás de Guayana, en 1593, posteriormente, en 1764 fue trasladada al sitio más angosto del Río Orinoco con el nombre de

forma: "Para mejor y más fácil gobierno de las Indias Occidentales, están divididos aquéllos Reynos y Señoríos en *Provincias* mayores y menores, señalando las mayores, que incluyan otras muchas por distritos a nuestras Audiencias Reales: proveyendo en las menores Gobernaciones particulares, que por estar más distantes de las Audiencias, las rijan y gobiernen en paz y justicia: y en otras partes, donde por la calidad de la tierra, y disposición de los lugares no ha parecido necesario, ni conveniente hacer Cabeza de Provincia, ni proveer en ella Gobernador, se han puesto Corregidores y Alcaldes mayores para el gobierno de las Ciudades y sus Partidos, y lo mismo se ha observado respecto de los Pueblos principales de Indios, que son Cabeceras de otros"

Nueva Angostura; y en 1846 como un homenaje al Libertador Simón Bolívar se le cambia el nombre por Ciudad Bolívar. La Victoria, fundada en 1593.

En lo que se a la organización política de la Colonia, el territorio fue dividido hasta el año de 1777 en seis Gobernaciones o Provincias autónomas, teniendo cada una de ellas sus propias autoridades; integrándose las ciudades fundadas en las provincias de Caracas o Venezuela, Nueva Andalucía o Cumaná, Margarita, Trinidad, Guayana y Maracaibo.

En 1528 fue creada a Gobernación de Caracas o Venezuela, dependiendo de la Audiencia de Santo Domingo; en 1717 es integrada al Virreinato de la Nueva Granada, perteneciendo a ese gobierno hasta 1723, al extinguirse este. Entre 1723 y 1739 perteneció a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. En 1739 el Virreinato de Nueva Granada es restablecido y la Gobernación de Caracas vuelve a su jurisdicción hasta 1742, para depender de nuevo de la Audiencia de Santo Domingo hasta 1786, año en el que se crea la Real Audiencia de Caracas.

Asimismo, las provincias de Cumaná, Trinidad, Guayana y Maracaibo pertenecieron al Virreinato de Bogotá entre 1739 y 1777; antes pertenecieron a: Provincia de Margarita desde su fundación en 1524 a Audiencia de Santo Domingo; la Provincia de Trinidad estuvo bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo, pasando al Virreinato de Bogotá Formando parte junto con las otras provincias de la Capitanía General de Venezuela, apoderándose de ella los ingleses en 1797, en cuya posesión quedó con base al Tratado de Amiens.

La provincia de Maracaibo, conocida antes como Provincia de Mérida y La Grita, al ser fundada como Mérida en 1625, estaba conformada por Táchira y Mérida y la región de los llanos de Barinas. En el año 1676 Maracaibo fue desincorporada de la provincia de Venezuela e incorporada a la Gobernación de Mérida, misma que pasa a ser llamada Provincia de Maracaibo y que integraba la Nueva Granada, y deja de formar parte de ella para integrar la Capitanía General de Venezuela.

A partir de 1560 estas ciudades, entre las que mediaban grandes entre ellas relaciones, con la ideas de mejorar los negocios públicos, destacando la defensa militar y con la idea de obtener de la Corona algunas providencias políticas y administrativa que se pudieran aplicar a todo el territorio. En el siglo XVII las provincias aún mantienen su interés de carácter nacional, en base a las necesidades de defensa común.

En cuanto al ámbito económico, continuaron las relaciones comerciales entre las Provincias, con la intención de mantener el libre comercio; en algunos casos la Compañía Guipuzcoana tuvo jurisdicción sobre ellas, con excepción de Guayana.

Todas las provincias creadas y que desde mediados del siglo XVIII formaron parte de la Capitanía General de Venezuela tuvieron la particularidad de haber tenido cambios en la organización político-territorial, puesto que comenzaron anexas a distintas Audiencias o Virreinos, para luego ser integradas a una misma y única autoridad regional con sede en Caracas.

Al constituirse la Capitanía General de Venezuela, se hace efectiva la integración de dichas Provincias, así como el sentimiento de unidad nacional que se venía sintiendo en algunas de las mismas, dando cabida a la centralización política de 1777.

2.1.1.1 Período Colonial

Durante este período en cada provincia existía una organización político-administrativa que no era más que derivación de un aparato estatal cuya base principal se hallaba en el Reino de España.

En lo que se refiere a la organización político-territorial en la Colonia, el territorio estuvo dividido hasta el año de 1777 en seis Gobernaciones o Provincias autónomas, integrándose las ciudades fundadas, en las provincias

de Caracas o Venezuela, Nueva Andalucía o Cumaná, Margarita, Trinidad, Guayana y Maracaibo, teniendo cada una de ellas sus propias autoridades.

En 1528 fue creada la Gobernación de Caracas o Venezuela, dependiendo de la Audiencia de Santo Domingo; en 1717 es integrada al Virreinato de la Nueva Granada, perteneciendo a ese gobierno hasta 1723, al extinguirse este. Entre 1723 y 1739 perteneció a la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo. En 1739 el Virreinato de Nueva Granada es restablecido y la Gobernación de Caracas vuelve a su jurisdicción hasta 1742, para depender de nuevo de la Audiencia de Santo Domingo hasta 1786, año en el que se crea la Real Audiencia de Caracas.

Asimismo, las provincias de Cumaná, Trinidad, Guayana y Maracaibo pertenecieron al Virreinato de Bogotá entre 1739 y 1777; antes pertenecieron a: la Provincia de Margarita desde su fundación en 1524 a Audiencia de Santo Domingo; la Provincia de Trinidad estuvo bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo, pasando al Virreinato de Bogotá Formando parte junto con las otras provincias de la Capitanía General de Venezuela, apoderándose de ella los ingleses en 1797, en cuya posesión quedó con base al Tratado de Amiens.

La provincia de Maracaibo, conocida antes como Provincia de Mérida y La Grita, al ser fundada como Mérida en 1625, estaba conformada por Táchira y Mérida y la región de los llanos de Barinas. En el año 1676 Maracaibo fue desincorporada de la provincia de Venezuela e incorporada a la Gobernación de Mérida, misma que pasa a ser llamada Provincia de Maracaibo y que integraba la Nueva Granada, y deja de formar parte de ella para integrar la Capitanía General de Venezuela.

En lo que se refiere a la organización político-administrativa existieron distintos niveles jerárquicos, el primero le correspondía a la autoridad del Rey, quien tenía un poder soberano, autoritario, indivisible e incondicional; sobre las Colonias, era signatario del poder político, solo Dios y las Leyes estaban por encima de él.

En segundo lugar estaba el Consejo de Indias, un cuerpo colegiado auxiliar del Rey, con jurisdicción sobre las posesiones de la Corona en la América, nacido como una necesidad político-administrativa para el proceso de conquista y colonización. Dependía directamente del Rey y era el encargado del gobierno político y administrativo; entre sus funciones estaba la judicial en materia civil y criminal actuando como última instancia; designaba los funcionarios, o los confirmaba cuando eran provisionales, en todos los niveles, la organización fiscal, presentaba los preladados, los aprestos de flotas, expediciones y descubrimientos, trato de los indios, la propiedad territorial, las minas, en fin, todas las acciones y relaciones en las colonias. El Consejo de Indias era el encargado de crear todas las leyes de la Colonia, conocidas como Leyes de Indias,¹⁶² al tiempo que conocía en apelación los litigios a partir de 6.000 pesos.

El siguiente nivel de la organización político territorial le correspondía a la autoridad de la Provincia Mayor, se le conocía como Presidencia-Gobernación; encabezada por un Gobernador, en ella estaba radicada la esencia del poder español, a través de ella existía una relación directa Metrópoli-Corona. En cada Gobernación existía otro órgano colegiado, la Real Audiencia.

Otra de las instituciones creadas durante la Colonia fue la Intendencia de Caracas, con ella se inicia el proceso de transformación en provincia mayor; esta Intendencia del Ejército y Real Hacienda de Caracas, es

¹⁶² Ruggeri P., Pablo. (1949). *Historia Política y Constitucional de Venezuela*. Tipografía América. Caracas, pag 15

“El ejemplar que se encuentra en nuestra Biblioteca Nacional corresponde a la segunda edición, de 1756 (6), consta de cuatro volúmenes y la materia está distribuida así:

Libro 1º.- Iglesia, Patronazgo, Universidades, etc.

Libro 2º.- De las Leyes, Tribunales, etc. (Que forman el tomo I).

Libro 3º.- Dominio y jurisdicción real de las Indias, etc.

Libro 4º.- Descubrimientos, poblaciones, comercio, etc

Libro 5º.- Alcaldes, Protomédicos, Escribanos, etc.

Libro 6º.-De los indios.

Libro 7º.- De los negros, cárceles, delitos y penas (Que forman el Tomo II)

Libro 8º.- Hacienda Pública.

Libro 9º.- De la Contratación, Armada, flota (Que forman los tomos III y IV).

Este último tomo comprende también un Índice General de la Recopilación.

La Recopilación de Indias- expresión de un sistema jurídico, mitad europeo y mitad americano autóctono- fue para estos pueblos fuente de derechos y libertades, tanto en materia civil, como eclesiástica.

creada según Real Cédula del 8 de diciembre de 1776, y fue instalada al año siguiente.

Pasan a estar bajo su jurisdicción las provincias de Caracas, Cumaná Guayana, Maracaibo (que en lo económico fue separada del Virreinato de Santa Fe, por el mismo decreto) y las Islas Margarita y Trinidad. Estaba cargada de todo lo que tuviera que ver con la recaudación de las rentas, tenía como fines el incremento fiscal y el estímulo del progreso, de la producción agropecuaria, así como el tráfico comercial, entre sus funciones estaba el nombramiento de sus empleados, era independiente de la Capitanía General y tenía a los Gobernadores como delegados en las provincias; el Contador de la “Hacienda Real de Venezuela” residía en Caracas, mientras los recaudadores reales lo hacían en las ciudades y puertos. Vale decir que la creación de la Intendencia trajo consigo la unificación económica en las provincias, más no así la política, la cual se logra al año siguiente cuando las provincias son integradas a la gobernación de Caracas, como gobierno militar.

Una de las características que presentó la Intendencia fue su elevado grado de centralización; en el cumplimiento de sus funciones el poder del intendente era casi absoluto, la única autoridad que estaba por encima de la suya era la del Rey. A objeto de su administración la Provincia de Venezuela fue dividida en cuatro departamentos, en 1772, Caracas la caja principal, y las de La Guaira, Puerto Cabello y Coro, lo cual fue respetado por el Reglamento de la Intendencia, en el mismo reglamento se precisaron las facultades del Intendente a los fines de que no colidieran con las del gobernador.

En lo que se refiere a la Gran Capitanía General de Venezuela, como organización política y como visión de la unidad venezolana, fue creada el 8 de septiembre de 1777, durante el reinado de don Carlos III, estando integrada por las provincias de Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Trinidad (antes pertenecientes a la Nueva Granada); la Capitanía General de Venezuela es creada bajo la jurisdicción de la Audiencia de Santo Domingo, con ella se

unifica el territorio y las provincias pasan a estar al mando de un único funcionario en lo gubernativo y militar.

Con la creación de la Capitanía General de Venezuela las provincias integrantes se unen en lo militar, y desde el punto de vista gubernativo y judicial se afianza esa unión al constituirse la Real Audiencia de Caracas.

Al convertirse la provincia de Caracas en Provincia Mayor, en 1786 es creado el Supremo Tribunal de Justicia, con el nombre de Real Audiencia de Caracas, a partir de entonces Venezuela pasa a tener un gobierno completo sujeto al Consejo de Indias, que era el alto tribunal que llevaba todo lo relativo a la dirección suprema de las colonias, y a la Corona española, teniendo bajo su jurisdicción a la Capitanía General, su primera sesión se realizó en julio de 1787. Integraban la Corte Judicial un Presidente (Gobernador o Capitán General), de un Regente, tres Oidores y un Fiscal.

A la Real Audiencia le fueron asignadas entre otras funciones las siguientes:

- Conocía en segunda o tercera instancia, dependiendo de la materia sustanciadas por jueces inferiores,
- Las causas en que estaban envueltas las personas que gozaban del privilegio conocido como “corte”, en primera instancia,
- Los delitos que merecen penas de presidio o servicios en el ejército,,
- Los recursos de amparo o tuición (protección), por denegación de justicia por parte de los tribunales eclesiásticos.

Asimismo, fueron creadas otras instituciones como, el Real Consulado de Caracas o de Comercio, por Real Cédula del 3 de junio de 1793, como un Alto Tribunal de Comercio, conocía todos los litigios y asunto mercantiles, su creación obedece a la idea de dar celeridad o facilidad a esas causas, así como promover el comercio, tenía jurisdicción en todo el territorio de la Capitanía General y de la Real Audiencia de Caracas; estaba conformado por un prior, cónsules, consiliarios y síndico, tenientes, secretario, tesorero y contador, asimismo, nombró representantes en los puertos de Maracaibo, Coro, Puerto Cabello, Cumaná, Angostura y las Islas Margarita y Trinidad; en

su esencia era un Tribunal de justicia mercantil, puede decirse que a finales de la colonia contribuyó con los movimientos independentistas que se estaban gestando, porque con su creación una parte de las funciones de gobierno, que correspondían al Gobernador, a la Audiencia y a la Intendencia pasaron a ejercerlas los criollos, y concretamente los criollos caraqueños pasan a tener autoridad en extensos territorios.

Otra institución que tenía que ver con las colonias fue la Casa de Contratación, creado en 1503 para normalizar el comercio con América, con el objeto de controlar los derechos comerciales de la Corona.

En lo que se refiere al ámbito militar, por más de 250 años Venezuela no tuvo tropas de línea, sino que los Gobernadores con el fin de salvaguardar internamente la Capitanía tenían guardias que recibían un sueldo; posteriormente con soldados españoles se conformaron las tropas de línea (con soldados españoles), y las milicias, integradas por colonos, en 1708 se crea el primer Regimiento. Por su parte, en Maracaibo se crean cuatro compañías, en Cumaná tres, en Guayana tres y en Barinas una. A finales de la Colonia se habían constituido milicias en Caracas, Valles de Aragua, San Carlos, Cumaná, Maracaibo, Guayana y Barinas.

En cuanto a los Capitanes Generales y los Gobernadores: El Capitán General constituía máxima autoridad, de carácter político – militar y ejercía la Presidencia de la Real Audiencia, no tenía ni voz ni voto, fungía de juez de primera instancia en lo civil y criminal, era el presidente de todos los cabildos de la provincia y en aquellos pueblos en los que no existían, nombraba un teniente de justicia mayor.

Por su parte los Gobernadores, quienes estaban subordinados al Capitán General, gozaban de cierta autonomía en su competencia, y en cuanto al ámbito militar ejercía una autoridad exclusiva y suprema.

Además, conformaban la organización política, los Cabildos o Ayuntamientos, constituían el órgano civil y municipal, vale decir,

constituía el gobierno local en las provincias. Los Cabildos de Venezuela eran autónomos y tenían mayor autoridad que los de la Corona.

Los Cabildos de las capitales de provincias, o provincias mayores eran presididos por el Presidente-Gobernador; por su parte de las provincias menores estaban presididos por los Tenientes-Gobernadores, en tanto los Cabildos de las otras ciudades y villas las presidía el Alcalde Mayor.

Por tratarse de un órgano colegiado los Cabildos estaban integrados por varios miembros y el número dependía de la importancia y tamaño de la ciudad o villa; por ejemplo, un Cabildo Metropolitano tenía casi siempre dos Alcaldes Ordinarios y doce Regidores o Concejales, una Villa constaba de Alcalde Ordinario y seis Regidores; además de estos funcionarios todos los Cabildos tenía el Procurador General o Síndico Procurador y el Alférez Real, que venía a ser la autoridad militar del Distrito y era nombrado por el Rey. Además de estos funcionarios participaban también unos alguaciles mayores, los fieles ejecutores, los escribanos, los depositarios, los mayordomos, los pregoneros, los corredores de lonja, los alcaldes de la Santa Hermandad, los porteros, entre otros.

Con el reinado de Felipe II, casi todos los cargos municipales fueron sacados a remate y convertidos en vitalicios, podían optar los descendientes de los descubridores y pobladores y que cumplieran con ciertos requisitos; la excepción la constituían los cargos de Alcaldes Ordinarios que duraban un año, y solo podían ser reelegidos luego de transcurridos tres años de haber cesado en sus funciones.

Las funciones de estos órganos las ejercía el colectivo y entre sus atribuciones estaban, suplir las ausencia del gobernador; la administración de los ejidos, las rentas y arbitrios, concesión de los solares, adjudicaciones de tierras (confirmadas por el Rey, ornato y aseo de los poblados, control de pesas y medidas, abastos y precios, caminos vecinales, licencias de comercios y oficios, asistencia social, instrucción

primaria, centros de reclusión, entre otras; en cuanto a política, economía y administración gozaban de autonomía plena. También existían los Cabildos de las comunidades indígenas, conocidos como pueblos de indios, conformados a mediados del siglo XVI, normalizados posteriormente, por la Recopilación de 1680 se estableció que tuvieran Alcaldes y Regidores indios, le correspondía un solo alcalde si el poblado tenía 80 casas y dos si tenían más, en estos casos, dos o más regidores dependiendo la importancia del poblado.

En cuanto a las facultades de los funcionarios, los Alcaldes Indios no tenían facultades judiciales, solamente las de capturar y trasladar los delincuentes a las cárceles de los pueblos de los españoles. El gobierno lo ejercían directamente los Caciques, por preceptos de las autoridades civiles (corregidores), o religiosas (misioneros); en algunas comunidades tenían Alguacil Mayor, también indígena.

2.1.1.2. Período de la Independencia

Desde 1795 con la sublevación de José Leonardo Chirinos (esclavo) y luego de numerosas tentativas independentistas, las que fracasaron por no contar con el apoyo de la nobleza criolla y motivados por causas externas e internas¹⁶³, se inician los movimientos que culminarían con las acciones del 19 de abril de 1810 en el Cabildo de Caracas, entre ellas la solicitud de renuncia al Capitán General Vicente Emparan.

¹⁶³ H María Nectari. Ob. Cit. Las causas que determinaron la independencia de Venezuela pueden dividirse en causas remotas y en causas próximas. Entre las causas remotas figuran: 1ª La independencia de los Estados Unidos del Norte. El ejemplo de esta nación fue una lección práctica para los patritas venezolanos, en especial para Miranda, quienes soñaron para Venezuela igual beneficio.

2ª Las ideas de libertad propagadas por los filósofos del siglo XVIII y por la Revolución Francesa cundieron por doquiera y fomentaron entre los espíritus cultivados de la colonia los deseos de emancipación de España.

3ª La cultura e ilustración que había adquirido la sociedad de Caracas hizo que los blancos criollos de Caracas desearan tener el gobierno de la colonia, destruir los monopolios y remediar todas las necesidades del país. Con tribuyó a encender este deseo el desprecio con que el español miraba al criollo.

La causa inmediata que precipitó la independencia fue la invasión de España por los franceses en 1808, que causó la desorganización del legítimo gobierno de España.

Dominando los franceses en casi toda la Península y desconocida la autoridad de los enviados de Murat por el Cabildo de Caracas, éste se proclamó en Junta Suprema y desconoció la autoridad del representante del rey destronado.

El Cabildo abrogándose el poder conforma una Junta Suprema, la que denominan Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII, entre las primeras decisiones tomadas están, la expulsión de los funcionarios de la corona, tanto civiles como militares, se toman medidas económicas, de orden fiscal, convocan un Congreso General, se sanciona el Reglamento para realizar las elecciones de los representantes; es así como llamando a elecciones se conforma el Congreso General con la orden de defender la autonomía de las provincias y mantener los derechos de Fernando VII.

El Congreso electo el 2 de noviembre de 1810 se inclina por establecer la autonomía total de las mismas, desentendiéndose del mandato inicial. Fueron electos en Caracas seis diputados, de igual manera procedieron las demás provincias, eligiéndose en total cuarenta y cuatro diputados. El 2 de marzo de 1811 se juramenta el nuevo Congreso, el cual nombra un Ejecutivo colegiado, designa una Alta Corte de Justicia integrada por cinco miembros y un Fiscal; ese Congreso es el que aprueba la declaración de independencia el 5 de julio de 1811, firmada el 8 y publicada 14 del mismo mes. El 15 de julio se juramentan los Diputados, el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia, el Gobernador Militar de Caracas y el Arzobispo y el 30 se publica un Manifiesto para las Naciones del Mundo explicando la Confederación los fundamentos de su independencia.

Se toma la decisión de organizar una República como un Estado Federal y descentralizado, inspirados en la Constitución de Norteamérica (1787) y en los postulados de la Revolución Francesa, mediante un Pacto Confederado que permitiera a las provincias mantener su autonomía y darse una organización con base en los Cabildos o Ayuntamientos de la Colonia, Pacto que fue firmado por los representantes de las provincias de Caracas, Barcelona, Barinas, Cumaná, Margarita, Mérida y Trujillo¹⁶⁴. No se integraron las provincias de

¹⁶⁴Gil Fortoul, José (1977). Historia Constitucional de Venezuela, Volumen I. Editorial Cumbre, S.A. México D.F. p 271

Coro, Guayana y Maracaibo fieles a la Corona; las provincias declaran su autonomía y organizaron sus gobiernos conforme a los contenidos de sus respectivas constituciones, autonomía que duró muy poco, debido a los triunfos de Monteverde en 1812.

A finales del año anterior se promulgada la primera Constitución de Venezuela, con su parte dogmática y su parte orgánica, de corte rígido a objeto de garantizar la estabilidad de las instituciones fundamentales, por las condiciones reinantes en las provincias integrantes de la Capitanía General; el Congreso continuó sesionando en medio de problemas de índole militar y económicos, hasta el 15 de febrero de 1812.

Constitución de 1811:

La “Constitución Federal para los Estados de Venezuela” fue sancionada el 21 de Diciembre de 1811. Acoge una serie de ideas y conceptos que no existían en la organización colonial tales como: ”soberanía popular, representación, sufragio, división de poderes, federación”; y se mantienen algunos como: “estructura provincial, gobierno y administración de justicia, ayuntamientos, hacienda pública, milicias, derecho privado”¹⁶⁵

En lo que respecta a las bases constitucionales del sistema federal, la Constitución de 1811, establece como “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad General de la Confederación”, que en todo lo que no estuviere expresamente delegado a la Autoridad General de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia. En uso de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su gobierno y administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen.

¹⁶⁵Plaza Elena, Combellas Ricardo (2005). *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. P 55

Del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual o por agregación a él vengán a ser parte de esta Confederación cuando el Congreso General reunido les declare la representación de tales o la obtengan por aquella vía y forma que él establezca para las ocurrencias de esta clase cuando no se halle reunido.¹⁶⁶

Para reconocer el logro de la determinación del Federalismo en este texto, así como las consecuencias de establecer un Poder Central relacionado con los Poderes Regionales, es preciso que entendamos que en el momento en que se da el nuevo orden constitucional no existía una República como tal: solo existían ámbitos geográficos históricos, tanto económica como políticamente desarrolladas: las provincias estaban conformadas por grupos sociales diferenciados entre sí, con sus propias particularidades, tal vez por su misma separación geográfica. El sistema Federal buscaba institucionalmente otorgarle a los Estados (Provincias) la importancia política que poseían como Colonias, como centros provinciales autónomos socioeconómicos.

En cuanto al ámbito político, el artículo 144 establece que la soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dividir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues, esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución

En materia de división de los Poderes la Constitución establece tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El **Poder Legislativo** reside en el Congreso General de Venezuela, conformado por dos Cámaras, la Cámara de Representantes y la Cámara del Senado, pudiendo proponerse las leyes en cualquiera de las dos por razón de la materia.

¹⁶⁶Brewer-Carías, Allan. (2008). Las Constituciones de Venezuela. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. p 555

Aunque entre las atribuciones del Poder Legislativo está la de mantener y disolver los ejércitos para la defensa, la Constitución reserva a las provincias el nombramiento de los Oficiales conforme a lo establecido en sus Constituciones particulares.

El Poder Ejecutivo de la Confederación estará en manos de un triunvirato. Entre las atribuciones del Poder Ejecutivo referidas a la distribución del poder territorial, se encuentra el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra en toda la Confederación.

También se atribuye al Poder Ejecutivo el poder de celebrar tratados y convenios con otras potencias o Estado extraños a la Confederación.

Los Poderes Ejecutivos Provinciales o los Jefes encargados de las Provincias serán los Agentes inmediatos ante el Poder Ejecutivo Federal para todo lo no establecido de otra manera por el Congreso en los ámbitos de Marina, Ejército y Hacienda nacional en los puertos y aduanas provinciales¹⁶⁷.

El Poder Judicial de la Confederación será ejercido por la Corte Suprema de Justicia con sede en la ciudad federal y los demás Tribunales Subalternos y Juzgados Inferiores que el Congreso conformare en el territorio de la Unión. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de las demás Cortes Subalternas serán nombrados por el Poder Ejecutivo¹⁶⁸.

En virtud de la organización territorial que establece la Constitución, son atribuciones del Poder Judicial de la Confederación las siguientes: Tendrá la jurisdicción de los hechos cometidos por ella, son todos los asuntos civiles o criminales que plantee la Constitución, los “tratados o negociaciones” celebrados bajo su autoridad; lo relativo a los Embajadores, Cónsules y

¹⁶⁷Ibidem, p. 566

¹⁶⁸Ibidem, p. 566

Ministros, al “Almirantazgo y jurisdicción marítima”; las diferencias en que el “Estado Federal sea o tenga parte”, las que surjan “entre dos o más provincias, entre una provincia y uno o muchos ciudadanos de otra, entre ciudadanos de una provincia por disputas de tierras concedidas por varias provincias”, o entre una provincia o ciudadanos de ella y otros Estados, “ciudadanos o vasallos extranjeros”¹⁶⁹.

En cuanto a las Provincias, ninguna de ellas podrá realizar actos que sean atribuciones del Congreso y al Poder Ejecutivo de la Confederación, ni formular leyes que comprometan los contratos hechos por ella¹⁷⁰.

No podrán otras provincias formar alianzas o confederación entre sí, ni celebrar tratados sin la aprobación del Congreso, y para celebrarlos antes deben manifestar su “fin, término y duración de los tratados y convenciones particulares”.¹⁷¹

No podrán mantener tropas “tropas ni bajeles de guerra” en tiempos de paz, ni celebrar pactos, estipulaciones ni convenios con potencias extranjeras; asimismo, se les aplicaran las mismas condiciones para establecer “derechos de tonelada, importación y exportación al comercio extranjero en sus puertos y al comercio interior y de cabotaje entre sí”, ya que las leyes de la Unión deben buscar uniformidad en todos los asuntos relativos a su bienestar¹⁷².

No podrán ejercer guerras más allá de las defensivas, en un “ataque repentino o riesgo inminente e inevitable de ser atacadas, debiendo participarlo de inmediato al Gobierno Federal para que provea al respecto.

Con el objeto de evitar que las leyes de las provincias colidan con las federales deberán ser sometidas al Congreso antes de tener fuerza y valor en

¹⁶⁹Ibidem, p. 567

¹⁷⁰Ibidem, p. 567

¹⁷¹Ibidem, p. 568

¹⁷²Ibidem, p. 568

sus respectivos Departamentos, pero pueden ejecutarse mientras son revisadas por el Congreso¹⁷³.

Los “actos públicos y las sentencias judiciales sancionadas por poderes magistrados y jueces” de una determinada provincia tendrán credibilidad en las otras de acuerdo a las leyes generales sancionare para lograr la uniformidad y que surtan los efectos necesarios.

En cuanto a las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana se estable que serán admitidas cuando quieran pertenecer a la Confederación sin que se violenten para ellas los principios de igualdad, justicia y fraternidad de los que gozan las provincias que conforman la Unión; así como cualquier otra provincia del Continente que quiera integrarse bajo las condiciones y garantías necesarias a fin de fortalecer la Unión¹⁷⁴.

Corresponde al Congreso conocer y acordar la integración de nuevas provincias a la Confederación, aunque provengan de la división del territorio de otra, o por la reunión de dos o más, o de partes de cada una de ellas, previo consentimiento de éstas.

En 1810 las Provincias que conforman los territorios colonizados son sistemas de poderes autónomos, por lo que en Venezuela una vez declarada la independencia por el Cabildo de Caracas el 19 de abril, en cada una de las Provincias los Cabildos proceden de inmediato a realizar sus respectivas declaraciones de independencia; esto conlleva a la constitución de Estados donde existían territorios autónomos descentralizados gobernados por Cabildos o Ayuntamientos coloniales. Debido a la inspiración en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se establece en la Constitución de 1811 un Estado Federal para integrar las diferentes provincias que venían de esos poderes descentralizados.

¹⁷³Ibidem, p. 568

¹⁷⁴Ibidem, p. 568

Por su parte, Simón Bolívar rechazaba este tipo de Estado Federal y por tanto cualquier forma de distribución vertical del poder en las recién creadas repúblicas por considerar que las mismas no estaban preparadas para ello y al contrario proponía o era partidario del Centralismo.

La Constitución de 1811 contempla que “El Congreso será árbitro para disponer de todo territorio y propiedad del Estado bajo las leyes, reglamentos y ordenanzas que para ello expidiere” de modo que no se transforme el contenido de la Constitución dañando los intereses generales de la Unión o de los particulares de las provincias.

“El Gobierno de la Unión asegura y garantiza a las provincias la forma de Gobierno republicano que cada una de ellas adoptare para la administración de sus negocios domésticos, sin aprobar Constitución alguna provincial, que se oponga a los principios liberales y francos de representación admitidos en ésta ni consentir que en tiempo alguno se establezca otra forma de Gobierno en toda la Confederación”¹⁷⁵.

Otro vestigio del federalismo contenido en esta Constitución de 1811, y que corrobora el sistema establecido, se encuentra en el contenido del Artículo 199 de la misma.¹⁷⁶

Se establece la ciudad de Valencia como “asiento y residencia de la Autoridad Federal, para que en ella residen los tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Confederación”, para que la Provincia de Caracas no pueda “tener mando en la ciudad federal”.¹⁷⁷

Esta Constitución se aplica por menos de dos años, tiempo que dura la Primera República, las causas de esta caída se encuentran en numerosos

¹⁷⁵Ibídem, p. 569

¹⁷⁶Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos, están exentas y fuera del alcance del Poder general ordinario del Gobierno, y que conteniendo ó apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria á ellas que se expida por la Legislatura federal, ò por las provincias, será absolutamente nula y de ningún valor.

¹⁷⁷Gil F., José (1977). Historia Constitucional de Venezuela, Volumen I. Editorial Cumbre, S.A. México D.F. p 286

elementos, tanto políticos como jurídicos, militares y sociales; Fuentes Figuroa hace alusión a veintidós causas entre otras, a saber: la debilidad del gobierno federal; la pluralidad del Ejecutivo Federal; la presión por dividir Caracas; el control de las provincias de Guayana y Maracaibo y de la ciudad de Coro por el bando realista; la política de tolerancia del gobierno republicano sobre las conspiraciones; la falta de decisión de someter a la ciudad de Coro; la oposición de un sector importante del clero; los conflictos de ciertos círculos patriotas con Francisco de Miranda; la ausencia de un ejército permanente; la emisión del papel moneda y la falta de numerario; la tardanza en decidir la forma de concentrar el poder; la política militar defensiva; la dislocación de la estructura social con motivo de los cambios políticos y de los conflictos armados; el espantoso terremoto del 26 de marzo de 1812; la pérdida del Castillo de Puerto Cabello en el cual se encontraba la mayor parte del arsenal de guerra.¹⁷⁸

La Constitución de 1811 tuvo muy poca aplicación ya que el 4 de abril de 1812 el Congreso le otorga al Poder Ejecutivo facultades dictatoriales, delegadas éstas en el generalísimo Francisco de Miranda, quien luego celebra la Capitulación de San Mateo, quedando el país en manos de autoridades españolas con carácter dictatorial (Monteverde); caída de la Primera República trae consigo el inicio la Guerra de Independencia.

Vale decir que la Primera República comienza el 5 de julio de 1811, cuando se proclama la Independencia y culmina el 25 de julio de 1812 con la Capitulación de San Mateo.

Promulgada en España la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812, la Capitanía General de Venezuela prácticamente pasa a ser regida por ésta; Constitución que establece entre sus principios fundamentales: soberanía popular, división tripartita del poder¹⁷⁹, garantías ciudadanas, superioridad de la

¹⁷⁸ Fuentes F., Julián (1995). *La Creación de la República de Venezuela (1808-1812)*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas pp 631 y ss

¹⁷⁹ Torres del Moral Antonio. (2009). *Constitucionalismo Histórico Español*.: La Constitución aborda la regulación de los órganos y funciones estatales con cuatro preceptos breves que valen por toda una teoría:

ley. Desde 1813 se desarrolló la guerra de independencia, produciéndose grandes transformaciones en la sociedad venezolana, consecuencia de la misma. Monteverde gobernó todo el país hasta el triunfo de Bolívar en la Campaña Admirable en 1813, cuando es nombrado Libertador e investido de poderes extraordinarios (dictatoriales) por el Cabildo de Caracas. Bolívar trató de darle un cariz de legalidad a su dictadura a través de la redacción de un conjunto de normas, con esto crea un sistema militar y absoluto, otorgándole cierto grado de independencia a los jueces; el General en Jefe ejercía los poderes legislativo y judicial.

El 23 de abril de 1812 Francisco de Miranda es nombrado por el Poder Ejecutivo de la Unión, General en Jefe de las armas de la Confederación Venezolana, con facultades plenas para tomar las medidas necesarias para salvar la República, y con poder para ignorar las leyes y reglamentos vigentes, rompiéndose así el hilo constitucional, situación que duró poco, pues el 25 de julio de 1812, Miranda capitula a favor de Monteverde, quien ocupa el territorio de la provincia de Caracas, y luego toda la República.

En 1814 se pasa de la dictadura patriótica, a otra dictadura española, con Boves y Morillo, investido éste de poderes dictatoriales por la Monarquía, la situación se mantuvo así hasta que, con los triunfos de Guayana se alcanza liberar parte del territorio y en su totalidad en 1821 con el triunfo en la Batalla de Carabobo, el 24 de junio. Durante este proceso la característica de la sociedad venezolana fue la violencia de la guerra, y por supuesto que la Constitución fue olvidada por completo. El 27 diciembre de 1815, la Corona constituye la Real Audiencia de Caracas que funcionó hasta mayo de 1821.

En 1816 el gobierno independiente de Venezuela, nombra a Simón Bolívar Jefe Supremo del Estado, llamando a conformar de nuevo el Congreso con las mismas facultades que tenían en la primera República, asimismo, a nombrar los diputados; con el desconocimiento por parte de Mariño a la autoridad de

-La potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey (artículo 14) y el Rey; la ejecutiva, en el Rey, y la judicial, en los tribunales establecidos por la ley (artículos 15 a 17).

- La forma de gobierno es una Monarquía moderada

Bolívar, se constituyó un gobierno federal con un Poder Ejecutivo Plural, en octubre de 1817 regresa Bolívar, siendo restablecido como Jefe Supremo, estableciendo a Angostura como la capital del Gobierno de Venezuela, sus primeras acciones se encaminaron a señalar las bases del sistema provisional de Gobierno, con el objeto de crear una nueva Constitución y entre los principios contempla la división de poderes y equilibrio de las autoridades, instituyendo la forma federal; pero la continuación de la guerra ocasiona la pérdida de la segunda República.

En 1818, en la campaña del Centro el ejército republicano vence al General Morillo y Bolívar en reunión del Consejo de Estado el 1^a de octubre, con el fin de restablecer las instituciones convoca el Congreso de Venezuela, a ser instalado en enero de 1819, facultándolo a crear las bases del Gobierno y la Constitución. El 15 de febrero de 1819 se reúne el Congreso de Angostura, se nombra Presidente Interino del Estado de Venezuela al Libertador, leyendo su Discurso de Angostura, en el que expone sus ideas sobre el Estado y su organización, sería esta la exposición de motivos en la Constitución de Angostura del 15 de agosto de 1819, con ella se organiza una República unitaria y centralista, en la búsqueda de eliminar el caudillismo existente. Esta Constitución al igual que la anterior corrió la misma suerte de su efímera aplicación por la continuación de la guerra; en diciembre de ese mismo año propone la conformación de la República de Colombia conformada por la Nueva Granada y Venezuela, señala que el congreso debería entrar en receso el 15 de agosto de 1820, a fin de proceder a nuevas elecciones para el Congreso General de Colombia, en la misma sesión del 17 de diciembre de 1819 se elige a Bolívar como Presidente del Estado de Colombia.

Con la Batalla de Carabobo el día 24 de junio de 1821 se logra la independencia de Venezuela

CONSTITUCIÓN DE 1819. CONSTITUCION POLITICA DE VENEZUELA.

A solicitud de Bolívar y con la idea de salvar la República independiente, se reúne el Congreso Constituyente en Angostura con el objeto de crear la segunda Constitución de Venezuela, promulgada en plena guerra de Independencia, bajo la influencia del pensamiento de Bolívar¹⁸⁰.

Para Bolívar la pérdida de la Primera República se debió, entre otras causas al establecimiento del sistema federal acogido por la constituyente en la Constitución de 1811, por considerar que las provincias no estaban preparadas para este tipo de gobierno; así como, al hecho de que la Constitución solo se aplicaba a una parte del país, por estar la otra parte en manos de los realistas¹⁸¹.

La Constitución de 1819 se caracteriza por contener algunos principios que se hallaban plasmados en la Constitución de 1811 tanto en el aspecto social como en el político; el 15 de agosto de 1819 fue promulgada en la ciudad de Santo Tomás de Angostura, provincia de Guayana.

En lo atinente a la ordenación jurídico-política de la República manifiesta el texto constitucional “La República de Venezuela es una e indivisible”, sin hacer alusión directa a la forma de gobierno; más, de todo su contenido se infiere la puesta en marcha de un sistema unitario y centralista, siendo ésta la preferencia de Simón Bolívar.

Conforman la República de Venezuela diez provincias: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. Cada provincia estará dividida en Departamentos y Parroquias; en cada Parroquia habrá una Asamblea Parroquial, sin importar su población.; así como una Asamblea Electoral en cada capital de Departamento.

¹⁸⁰Plaza Elena, Combellas Ricardo (2005). *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. P 78

¹⁸¹Gil Fortoul, José (1977). *Historia Constitucional de Venezuela*, Volumen I. Editorial Cumbre, S.A. México D.F. p 449

La Constitución establece tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y agrega Bolívar un cuarto poder, que es el Poder Moral.

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso General de Venezuela, conformado por dos Cámaras, la de Representantes y la del Senado.

El Poder Ejecutivo será presidido por el Presidente de la República de Venezuela, elegido por las Asambleas Electorales nombrados por los representantes.

El Poder Judicial: Será ejercido por la Corte Suprema de Justicia, conformada por cinco ministros, propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Representantes; radicada en la Capital de la Nación y todos los Tribunales establecidos en el territorio de la República. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia gozarán de cargos vitalicios y recibirán el sueldo que les establezcan las leyes. Serán determinados por las leyes los empleos y oficios de la Corte. La Corte Suprema de Justicia conoce y termina todas las causas que no le estén prohibidas por la Constitución, ejerciendo la función de primera instancia.

Cada Provincia será presidida por un Gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República. Los gobernadores tendrán a su cargo las policías de la provincia y presidirán las municipalidades. Deben velar por el cumplimiento de las leyes Durarán tres años en sus funciones, cumplido el tiempo, pueden ser gobernadores en otra provincia.

En cada Departamento habrá un prefecto y una municipalidad, siendo el gobernador prefecto del departamento de la capital de provincia. Habrá también un juez.

En cada capital de provincia habrá un tribunal superior de apelaciones, cuyos letrados serán nombrados por el presidente de la República, según propuesta

de la Corte Suprema. En cada parroquia habrá un juez de paz. Tanto los militares como los eclesiásticos tienen tribunales especiales. Tendrán leyes especiales el Almirantazgo, Consulado y Hacienda¹⁸².

La propuesta de Bolívar de crear un Poder Moral se mantiene como un apéndice de la Constitución, por no ponerse de acuerdo los integrantes del Constituyente acerca de su aplicabilidad. Cada diez años podrá ser revisada la Constitución a propuesta de la Cámara de Representantes¹⁸³.

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DE 1819

El día 17 de diciembre de 1819, el Congreso de Angostura sanciona la “Ley Fundamental de la República de Colombia”. De acuerdo con el Artículo 1 de la misma, “La República de Venezuela y la de Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola, bajo el título glorioso de la República de Colombia”; conformada por tres Departamentos, Venezuela, Quito y Cundinamarca (Art. 6).

El Congreso de Angostura suspendió sus sesiones el 15 de Agosto de 1820 y el 19 de Noviembre del mismo año, se declaró a la ciudad, Cuarta Capital Provisional de la República de Colombia y allí se instaló el gobierno a principios de 1821. En la misma ciudad situada en la actual Colombia, pero en la frontera con Venezuela, se reunió una nueva constituyente, el 6 de mayo de 1821, y en ella concurrieron 57 diputados de los 95 elegidos en las 19 provincias, donde se pudieron practicar elecciones, no estando representadas ni Caracas, ni la de Quito, ocupadas todavía por las fuerzas realistas.

La idea inicial era que el texto aprobado en Angostura sirviese de base a la nueva Constitución, pero el sesgo favorable de la guerra a la causa emancipadora, que culmina el 24 de Junio de aquel año, mientras se discutía el

¹⁸²Ibidem, pp. 632 ss

¹⁸³Ibidem, p. 637

proyecto constitucional, con la Batalla de Carabobo y la subsiguiente ocupación de Venezuela por el ejército de Independencia, hace que las ideas de Bolívar favorables a un Poder Ejecutivo con amplias facultades, fuesen en gran parte descartadas por la Constituyente que estimaba erróneamente, como demostrarán las circunstancias, que este era ya innecesario.

El 12 de julio de 1821 ratificó la Asamblea la ley fundamental de los pueblos de Colombia, tomando como base la probada en Angostura y que se concluyó en la nueva Constitución. El 30 de Agosto de 1821, el Congreso de Cúcuta aprobó la Constitución de la República de Colombia.

Este nuevo texto constitucional trata de organizar al Estado a la luz de las circunstancias, sin recoger aspiraciones irrealizables. El gobierno será central, popular y representativo.

CONSTITUCIÓN DE 1821

El 30 de Agosto de 1821, el Congreso de Cúcuta aprobó la Constitución de la República de Colombia, conformado su territorio por lo que constituyó el Virreinato de la Nueva Granada y lo que fue la Capitanía General de Venezuela, dividido por Departamentos, éstos en Provincias, éstas en Cantones y los Cantones en Parroquias.

Este nuevo texto constitucional trata de organizar el Estado a la luz de las circunstancias, sin recoger aspiraciones irrealizables. El gobierno será central, popular y representativo¹⁸⁴:

En cuanto a la organización del territorio, serán creados los Departamentos que determine el Congreso, presididos por los Intendentes nombrados y dependientes del Presidente de la República, nombrados por el Presidente de

¹⁸⁴Ibidem, p 649 y ss

la República, durarán tres años en sus funciones. Cada Provincia será presidida por un Gobernador, subordinado al Intendente del Departamento.

2.1.1.3. Período de la República (1830-1958)

La unificación de los territorios de Venezuela, Quito y Colombia conformando la Gran Colombia con la Constitución de 1821, profundiza la centralización del gobierno en el nuevo Estado, aun cuando el territorio fue dividido en Departamentos, éstos dependían directamente, éstos dependían del gobierno nacional; entretanto continuaba la guerra, y con ella el poder del caudillismo militar en las regiones, éstos junto a los poderes municipales comenzaron desde el principio a conspirar contra dicha Constitución y el centralismo que quiso establecer el Libertador, a tal punto que llegaron a expulsarlo de Venezuela, y lograron la separación de la Gran Colombia, y con esto la conformación de la República de Venezuela en 1830.

Muchos autores consideran que la desarticulación de la Gran Colombia obedeció a la existencia de diferentes situaciones, entre las que se pueden mencionar: -Ante la ausencia del Presidente ejerce las funciones del Gobierno de Bogotá el Vicepresidente Santander, no tenía ascendencia sobre los jefes militares en guerra, entre ellos, el general Páez. -El desconocimiento de la Constitución de 1821 por parte de la Municipalidad de Caracas, y con ella la institucionalización de las ideas separatistas de los venezolanos. -El surgimiento de conflictos entre las autoridades civiles y militares en 1826 lo que ocasionó la separación de Páez de la Comandancia General de las tropas, dando origen a “La Cosiata” y con ella su posterior reconocimiento como jefe militar y el desconocimiento de las decisiones tomadas por el gobierno de Bogotá. -En Venezuela a partir de 1826, Páez comienza a tener predominio absoluto, incluso con el consentimiento del Libertador, evitando así una guerra civil.

La separación de Venezuela de la Gran Colombia trae consigo que el gobierno instaurado en Venezuela, la lleva a ser una República autónoma, con un gobierno oligárquico y conservador, liderado por el nuevo poder económico, alcanzado durante la guerra, en conjunción con la oligarquía existente en las localidades. Estos acontecimientos y la participación de Bolívar, quien deja a Páez como jefe y comandante superior de los Departamentos de Venezuela, Maturín y Orinoco en 1827, procede a llamar a un Congreso Constituyente que se instalará en Valencia el 6 de mayo de 1830, cuyo objetivo ulterior es la legalización del poder, dando origen a la Constitución de 1830.

CONSTITUCIÓN DE 1830

La constituyente de la Gran Colombia convocada por Bolívar no pudo evitar la separación de Venezuela y Ecuador. Las elecciones de Diputados para la misma, se celebraron en Venezuela, y el 3 de Julio de 1829 el Colegio Electoral reunido en Caracas aprobó un proyecto de instrucciones a sus diputados de acuerdo con el cual éstos debían apoyar una prolongación en el período de los altos poderes del Estado, tal como pregonaba Bolívar

La constituyente se reunió en Bogotá el 20 de Enero de 1830, pero una semana antes, Páez, quien gobernaba a Venezuela, había convocado otra constituyente tan sólo con las provincias venezolanas (13 de enero de 1830) a reunirse en Valencia. Muchos de los diputados venezolanos se excusaron de asistir al congreso de Bogotá y solamente seis firmaron el texto constitucional, aprobado por aquél, el 29 de Abril de 1830. Esta constituyente reunida en Bogotá, trató de vencer el separatismo de los venezolanos y el 6 de Febrero de 1830 invitó al gobierno provisional de Venezuela.

El 29 de Abril de 1830 se firmó la Constitución, y el 5 de Mayo el congreso colombiano la ofreció a las provincias venezolanas, indicando que si aceptaban con modificaciones se convocaría inmediatamente una convención para tomar tales modificaciones y que si no la admitían, el gobierno de Colombia

renunciaba a hacer la guerra por conservar la unión. La respuesta venezolana reunida en fue negativa.

El General Páez que venía actuando como jefe de la provincia venezolana convocó a una constituyente de la misma el 13 de Enero de 1830.

El 27 de febrero se reunieron las asambleas primarias y el 6 de mayo quedó instalado en Valencia, el Congreso Constituyente venezolano con 33 diputados de los 48 electos. El Congreso ratificó al General Páez como Presidente provisional de Venezuela con una estructura similar a la del Congreso de Cúcuta.

En su sesión del 8 de Mayo designó el congreso una comisión redactora del proyecto constitucional, compuesto de un diputado por cada provincia, que terminó sus labores el 19 de junio de 1830. El 22 de septiembre fue sancionada la Constitución y el 4 de Octubre clausuró sus sesiones en el Congreso.

La Constitución de 1830 cuyos principios tienen características de tipo centro-federal entra en vigencia, proclamando la separación de los poderes públicos, iniciando Páez la etapa de la “Oligarquía Conservadora” y con ella la cuarta república.

El gobierno sería republicano, popular, representativo, responsable, alternativo (Título II). El pueblo ejercería su soberanía únicamente a través del voto en las elecciones primarias.

Como Constitución centralista, se establece un Poder Legislativo, ejercido por dos Cámaras, Representantes y Senadores, Cada provincia elegiría un diputado por cada veinte mil habitantes, y uno más por el exceso de doce mil.

El Poder Ejecutivo es presidido por un Presidente que duraría cuatro años en sus funciones, sin reelección inmediata; un Vicepresidente. La elección de ambos sería hecha por los electores que votaban en los Colegios Electorales, por las dos terceras partes de los votos, si no lo lograba algún candidato el Congreso perfeccionaría la elección. Además un Consejo de Gobierno conformado por el Vicepresidente, los secretarios del Despacho, cuatro consejeros escogidos por el Congreso y un ministro de la Corte Suprema.

El Poder Judicial estaría conformado por una Corte Suprema, las Cortes Superiores, los Juzgados de Primera Instancia y otros Tribunales Menores.

En el ámbito territorial, las Provincias serían administradas por una Diputación, éstas se formarían por un diputado de cada Cantón, presididas por un gobernador.

La Constitución de 1857

No puede definirse, en sentido pleno como una nueva Constitución, sino como una reforma constitucional, propuesta por el Presidente José Tadeo Monagas, con la idea de ampliar su período presidencial, tuvo una vigencia de apenas un año¹⁸⁵.

Señala que el gobierno sería republicano, democrático, representativo y alternativo (Título II. Art. 5).

Divide el Poder Público en Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal. Establece la misma estructura plasmada en la Constitución de 1830 para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en cuanto al Poder Municipal establecido en el Título XVI de la Constitución lo ejercerían los Concejos Municipales de las Cabeceras de Cantón (Art. 85).

¹⁸⁵ Señala en sus Disposiciones Transitorias, artículo 1º. Luego de que sea sancionada y promulgada esta Constitución, el Congreso en Cámaras reunidas y por las dos terceras partes de sus miembros presentes, procederá a nombrar por esta vez el Presidente y Vicepresidente de la República para el primer período constitucional. Entre tanto, los actuales continuarán en sus destinos hasta que sean reemplazados por los que se nombren. Y el Art. 2º. Las Cámaras se renovarían en su totalidad en las próximas elecciones que tendrán lugar en el año 1859.

Constitución de 1858. Con esta Constitución se da un paso importante en el modelo de organización territorial del poder.

Una vez derrocado el Gral. José Tadeo Monagas, el 19 de abril 1858, a un mes del triunfo de la Revolución de Marzo. Con la caída de Monagas se pone en vigencia la Constitución de 1830, hasta el 31 de diciembre de 1858. Fue convocado un Congreso Constituyente, adoptando el sufragio universal que designó como Presidente interino al también Gral. Julián Castro, quien se había erigido como jefe de la Revolución triunfante.

Inmediatamente se realiza el cuarto proceso constituyente en el país que culminó con la sanción de la sexta Constitución de Venezuela, el 31 de Diciembre de 1858. Este texto constitucional establece un modelo de organización territorial que se sitúa entre un Estado Autónomo Independiente y un Estado Federal, cuyas características definirían al Estado como republicano, popular, representativo, responsable y alternativo; la Soberanía la ejercería el pueblo directamente en las elecciones, e indirectamente por los Poderes Públicos. En esta Constitución hay gran influencia del talante existente en 1830; si se quiere, se adoptó la forma mixta centro-federal, y se incorpora el Poder Municipal junto al Poder Nacional, otorgándole de esta forma fuerza política a las provincias y localidades por medio de sus Legislaturas y Concejos Municipales.

Entre las más importantes características de esta Constitución, se pueden resaltar las siguientes¹⁸⁶:

- Se le considera un texto con avances significativos, dentro del proceso constitucional venezolano y como una reforma mejorada de la Constitución de 1830.

¹⁸⁶ *Ibíd*em, 757 y sigs.

- En su Artículo 5, aparece como novedad la declaración de que el territorio nacional es inalienable.
- Amplia la autonomía de las provincias con la elección directa de los gobernadores.
- Aunque manifiesta el triunfo de la idea descentralizadora no llega a una estructura federal.
- Conservó el mismo modelo establecido en la Constitución del año 1857.

El Poder Público se divide en Nacional (Legislativos, Ejecutivo y Judicial) y Municipal; éste lo ejercería una Legislatura y un Gobernador en la Provincial; con un Consejo y un Jefe Municipal en los Cantones y los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial.

En esta Constitución se plantea por primera vez en la vida republicana la DESCENTRALIZACION, al establecer la división del Poder Público en Nacional y Municipal.

El TÍTULO I, bajo la rúbrica “DE LA NACION VENEZOLANA Y DE SU TERRITORIO” reconoce que la Nación venezolana es para siempre é irrevocablemente libre e independiente de toda potencia extranjera, y no es ni será nunca patrimonio de ninguna familia ni persona (art. 1). El artículo. 2 otorga la soberanía a la Nación.

El territorio de la República comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810, se denominaba Capitanía General de Venezuela, con todos sus derechos y pertenencias; y se divide en provincias, cantones y parroquias (art. 3).

El artículo 4 establece que los territorios despoblados que se destinen a colonias, y los ocupados por tribus indígenas, no podrán ser separados de las

provincias á que pertenezcan por los congresos constitucionales, y regidos por leyes especiales.

Finalmente, el artículo 5 reconoce que ninguna parte del territorio podrá pasar por enajenación al dominio de otra potencia; mas esta disposición no servirá de obstáculo á las transacciones que sean indispensables para fijar los límites de la República con naciones vecinas, siempre que por aquella no pierda su nacionalidad algún vecindario.

El TÍTULO III, cuando habla del Gobierno de Venezuela, establece en su artículo 9 que el Poder Público se divide en Nacional y Municipal.

De acuerdo con el artículo 122, el poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia: por un Concejo y un Jefe municipal en los cantones; y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial.

El Título XVIII regula las Legislaturas provinciales. En cada provincia habrá una Legislatura, compuesta de los Diputados que nombren los cantones a razón de tres Diputados por cada cantón. La provincia que tenga menos de cuatro cantones, nombrará siempre doce Diputados; distribuyéndose con igualdad este número entre los cantones (art. 123).

De acuerdo con el artículo 128, son atribuciones de las Legislaturas provinciales:

- 1.^a** Elegir los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, en la forma que determina esta Constitución.
- 2.^a** Nombrar los Ministros de la Corte Superior de su respectivo distrito, en los mismos términos establecidos en esta Constitución para la elección de los Ministros de la Corte Suprema

- 3.^a Elegir los Senadores principales y suplentes de la provincia:
- 4.^a Organizar los cantones y parroquias en su gobierno y administración:
- 5.^a Disponer lo conveniente sobre el nombramiento de los oficiales de la milicia nacional, y sobre la instrucción de esta, con sometimiento á las leyes del Congreso y a los reglamentos del Poder Ejecutivo
- 6.^a Favorecer y promover la inmigración de extranjeros
- 7.^a Crear y suprimir cantones y parroquias, demarcar sus límites, y dirimir toda controversia que suscitare entre ellos sobre su demarcación y atribuciones
- 8.^a Establecer impuestos en la provincia.
- 9.^a Dictar leyes en los ramos de la policía urbana, rural y correccional:
10. Promover la instrucción, el progreso de las ciencias y artes, y los establecimientos de enseñanza práctica industrial: la apertura y mejora de las vías de comunicación terrestre y fluviales: el establecimiento de hospitales y casas de beneficencia; y todo lo relativo á mejoras interiores;
11. Legislar sobre todas las materias que no estén reservadas al Poder Nacional.

El artículo 129 prohíbe a las provincias:

- 1.^o Imponer contribuciones sobre el comercio exterior de importación o exportación:
- 2.^o Acordar determinación alguna contraria a los privilegios concedidos por el Congreso, o por el Poder Ejecutivo conforme a la ley
- 3.^o Imponer deberes a las corporaciones o funcionarios exclusivamente nacionales:
- 4.^o Gravar con impuestos los efectos y propiedades nacionales:
- 5.^o Sujetar a los vecinos de otra provincia, o sus propiedades, a otros gravámenes que los que pesen sobre los vecinos y propiedades de la misma provincia.

Los decretos o resoluciones de las Legislaturas provinciales se pasarán para su ejecución al Gobernador, quien tendrá la facultad de objetarlos dentro de los cinco días siguientes al en que los recibió. Las objeciones que hiciere el Gobernador serán consideradas por la Legislatura, y si esta insistiere en su

acuerdo por los votos de la mayoría absoluta, se llevará a efecto la resolución (art. 130)

Respecto a los Gobernadores, el artículo 133, establece que el Poder Ejecutivo provincial se ejercerá por un magistrado con la denominación de Gobernador.

De acuerdo con el artículo 134, el Gobierno superior político y administrativo, y el orden y seguridad de la provincia, estarán á cargo del Gobernador, al cual quedan subordinados todos los empleados de cualquier clase pertenecientes a la provincia. Los gobernadores son agentes del Poder nacional, y como tales cumplirán y harán cumplir la Constitución y las leyes de la República, ejecutarán las órdenes que recibieren del Poder Ejecutivo en los asuntos de su competencia, siempre que no sean opuestas á aquellas (art. 135)

Corresponde a los Gobernadores (art. 139):

- 1.º Convocar extraordinariamente las Legislaturas provinciales, cuando lo exija la gravedad de alguna ocurrencia.
- 2.º Mandar ejecutar los decretos y resoluciones de las Legislaturas, y objetarlos cuando los juzgue inconstitucionales o inconvenientes.
- 3.º Las demás facultades que les atribuyan las leyes nacionales o provinciales.

La Constitución de 1858, tuvo una vigencia corta, debido al estallido de la Guerra Civil del Siglo XIX, o también llamada la Guerra Larga o Revolución Federal y con ello la renuncia del Gral. Julián Castro y el establecimiento de una dictadura por parte del Gral. José A. Páez, no de los triunfadores del federalismo.

CONSTITUCIÓN DE 1864

Una vez finalizada la Guerra Federal que tuvo una duración de cuatro años, el 22 de Abril de 1864, se sanciona la Séptima Constitución, aprobada por una asamblea constituyente, siendo ésta la quinta aprobada por una asamblea similar y con una duración de 4 años y 6 meses, bajo la Presidencia del Gral. Juan Crisóstomo Falcón.

Esta Constitución le dio a Venezuela una estructura federal, que se mantuvo al menos formalmente durante un siglo, inspirándose en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, siendo la segunda con carácter federal con una duración de 10 años. Con ella las diecinueve provincias existentes se declaran independientes y pasan a conformar una “Nación libre y soberana” nominada Estados Unidos de Venezuela.

Entre sus características principales, se pueden resaltar¹⁸⁷:

- La nación mantiene la conformación de la antigua Capitanía General
- Las trece Provincias, pasan a ser 20 Estados independientes y se denominan Estados Unidos de Venezuela (Artículo 1).
- Los Estados reconocen su autonomía, que se ha mantenido en dimensión y límites hasta la presente fecha con escasas modificaciones.
- Los Estados estarían regidos por una legislación sustantiva, civil y criminal, lo que luce incompatible con la independencia judicial.
- Es un texto constitucional resultante de un proceso bélico, como lo fue la Guerra Federal, que transformó las instituciones económicas, sociales y políticas, conocido como la Guerra Civil venezolana del Siglo XIX, la Guerra Larga o la Revolución Federal.
- Se consagra definitivamente el federalismo en Venezuela y el poder Estatal, se establece que el Poder Municipal es la base del sistema federativo.
- Se aplicó solo como una forma de ampliar el poder del caudillismo sobre los Estados y se neutraliza la gran autonomía de los Estados.
- La descentralización administrativa que implicaba el sistema federalista nunca se concretó, provocando rivalidades entre caudillos, esto lo trajo

¹⁸⁷ *Ibíd*em, p. 787 ss

como resultado la llamada Revolución Azul, comandada por José Tadeo Monagas quien toma el poder en 1868, ratificando la vigencia de la Constitución de 1864 y la de las Leyes y Decretos que no se oponían a la Revolución.

- Los Tribunales estatales son independientes.
- Los poderes estatales son en apariencia amplísimos.
- En los Estados la administración de justicia será independiente.
- El Gobierno Central de la Unión tendrá en las Entidades autónomas solamente sus empleados en el ramo de Hacienda y de sus guarniciones y fortalezas, así como unas dependencias del ejército nacional.
- La Alta Corte Federal, posee altas facultades, y es el garante del sistema federal, compuesta por cinco vocales de los Estados.
- Convirtió a Venezuela en una Federación mixta (sistema más confederal y federal)
- En los Estados las leyes establecerán las penas a los infractores a las garantías.

Los límites de cada Estado serán los fijados por la Ley del 28 de abril de 1856 a las Provincias, al hacerse la última división territorial (Art. 2º). Asimismo pueden estos unirse en dos o más para formar un Estado, conservando sus votos y la facultad de volver a su estado anterior; con la obligación de participarlo al Ejecutivo Nacional, al Congreso y a los Estados de la Unión (Art. 4º).

El poder legislativo federal (Nacional) es bicameral; senadores por 4 años y diputados por 2 años, de ellos los primeros 2 por Estado y los segundos, uno por cada 25.000 habitantes. Los Estados determinarán la forma de realizar el nombramiento de los Senadores y Diputados.

Algunas de las atribuciones de la Legislatura Nacional son las siguientes:

- Resolver las disputas entre los Estados.
- Fundar y organizar el Distrito Federal.

- Organizar las Aduanas y sus rentas pasarán a la Unión, las Oficinas de correo, crear los Códigos nacionales.

El Ejecutivo Nacional: será presidido por el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, al que, en materia nacional, le corresponde, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Velar por la ejecución de las leyes y decretos de la Legislatura Nacional.
- Velar por la recaudación de las rentas nacionales.
- Determinar los destinos diplomáticos, Consulados generales y Consulados particulares.
- Resguardar la Nación de ataques exteriores. Una vez declarada por el Congreso la guerra, podrá declararla el Presidente. Dirigir en persona la guerra

Al decir de Brewer-Carías “El establecimiento formal de la Federación implicó, por supuesto, una distribución vertical del Poder Público, entre el que tenían los Estados independientes y el que se atribuían, en las Bases de la Unión”¹⁸⁸

Vale decir que la verticalidad planteada en la “Bases de la Unión” envuelve un centralismo soterrado, ya que el Poder Público está dividido en Nacional y Municipal dependiendo la actividad del Municipal de las decisiones del Poder Nacional.

El Título II, bajo la rúbrica de Bases de la Unión, establece que los estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud su soberanía no delegada expresamente en esta Constitución (Artículo 12.), y se obligan a defenderse contra toda violencia que dañe su independencia o la

¹⁸⁸ Brewer-Carías, Allan. (2008). *Historia Constitucional de Venezuela, Tomo I*. Editorial Alfa. p 382. Caracas. Venezuela

integridad de la Unión; y se obligan a establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior, y por tanto quedan comprometidos (Artículo 13):

1. A organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable. En consecuencia los altos funcionarios que establezcan para su gobierno propio en el orden Ejecutivo y Legislativo serán precisamente de elección popular y no tendrán una duración que exceda de dos años; ni podrán ser reelegidos los que ejerzan el Ejecutivo ni sus suplentes en ejercicio, para el periodo inmediato; ni sustituidos o suplidos unos y otros con parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad civiles;
2. A no enajenar a potencia extranjera parte de su territorio, ni a implorar su protección;
3. A ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal;
4. A no restringir con impuestos ni de otra manera, la navegación de los ríos y demás aguas navegables, que no hayan exigido canalización artificial;
5. A no sujetar a contribuciones, antes de haberse ofrecido al consumo, los productos que hayan sido gravados con impuestos nacionales;
6. A no imponer contribuciones sobre efectos y mercancías de tránsito para otro Estado;
7. A no imponer deberes a los empleados nacionales, sino en calidad de miembros del Estado, y en cuanto esos deberes no sean incompatibles con el servicio público nacional;
8. A deferir y someterse a la decisión del Congreso, Ejecutivo Nacional o Alta Corte Federal, en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que en ningún caso pueda un Estado declarar o hacer la guerra a otro Estado. Si por cualquiera causa no designaren el árbitro a cuya autoridad se someten, lo quedan de hecho a la del Congreso.
9. A guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse en otros Estados;
10. A no agregarse o aliarse a otra Nación, ni separarse menoscabando la nacionalidad de Venezuela y su territorio;

11. A cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y leyes de la Unión y los decretos y órdenes que el Ejecutivo Nacional, los tribunales y juzgados de la Unión expidieren en uso de sus atribuciones.
12. A consignar como principio político en sus Constituciones particulares la extradición criminal;
13. A mantener distante de la frontera a los individuos que por motivos políticos se asilen en un Estado, siempre que el Estados interesado los solicite;
14. A no establecer aduanas para cobros de impuestos, pues sólo habrá las nacionales;
15. A no permitir en los Estados de la Unión enganches o levas que tengan o puedan tener por objeto atacar la libertad e independencia o perturbar el orden público de otros Estados, o de otra Nación;
16. A dejar a cada Estado la libre administración de sus productos naturales. En consecuencia los que tengan salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno General;
17. A reservar de las rentas nacionales a beneficio de los Estados que no tienen minas en explotación, la suma de dieciséis mil venezolanos que deberá fijarse en el presupuesto anual de gastos públicos, y darse a aquéllos por trimestres anticipados;
18. A dar el contingente que les corresponde para componer la fuerza pública nacional en tiempo de paz o de guerra;
19. A no prohibir el consumo de los productos de otros Estados ni gravarlos con impuestos diferenciales;
20. A dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los territorios Amazonas y la Goagira, hasta que puedan optar a la categoría de Estados;
21. A respetar las propiedades urbanas, parques, y castillos que sean de la Nación;
22. A tener todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal;
23. A establecer en las elecciones populares el sufragio directo, público, escrito y firmado por el sufragante, o por otro ciudadano autorizado por él, a presencia de la Junta que presida la votación, y al acto de efectuarse ésta: debiéndose fijar para la inscripción el lapso de treinta días y para la votación el de ocho, incluidos en los últimos, dos domingos;

24. A reconocer la competencia del Congreso Nacional y de la Alta Corte Federal para conocer de las causas que por traición a la Patria o por infracción de la Constitución y las leyes generales de la República, se intenten contra los que ejerzan la autoridad ejecutiva en los Estados: debiendo consignar este precepto en sus Constituciones. En estos juicios se seguirán los trámites que establezcan las leyes nacionales.

CONSTITUCIÓN DE 1874

Con la expulsión del Gral. Juan Crisóstomo de la Presidencia y del fracaso del Tratado de Coche, la paz en Venezuela no se pudo consolidar y en 1863, la revolución inspirada por José Tadeo Monagas, intentó imponer otro sistema inspirado en el caudillismo, el cual fracasó ya que en 1870 otra revolución dirigida por Antonio Guzmán Blanco ocupó la capital el 27 de Abril de ese año; comenzando lo que más tarde sería la era Guzmancista o autocracia.

En Abril del año 1874, el Congreso de la época considera reformar la Constitución de 1864 y es así como el 23 de Mayo del año 1874, se aprueba la nueva carta constitucional, que, en materia territorial sólo¹⁸⁹cambia el nombre de algunos Estados. Ej. Caracas por Guzmán Blanco.

Antonio Guzmán Blanco duró dos años en el poder hasta 1877, cuando entrega el poder a su incondicional, el Gral. Linares Alcántara, quién convoca a una nueva constituyente con el fin de ampliar el periodo presidencial a cuatro años, pero fallece el Presidente antes de la convocatoria.

Se una inicia una nueva revolución y en 1879, vuelve el General y Abogado Antonio Guzmán Blanco al poder, convocando a una reforma constitucional por parte del congreso que aprobó la misma, reorganizando los estados y disminuyendo su número, lo que demuestra hasta que punto era nominal el federalismo introducido en Venezuela por la Constitución 1864.

¹⁸⁹ *Ibíd*em, Tomo II, p. 863 ss

CONSTITUCIÓN DE 1881

El 15 de Octubre de 1880, Guzmán Blanco dirigió un mensaje a la legislatura de los Estados, proponiendo una nueva reforma constitucional, que fue aprobada por el Congreso el 4 de Abril de 1881. Esta nueva Constitución sigue literalmente al anterior texto constitucional de 1874 y posee el mismo número de Artículos (124). Entre sus características principales se encuentran:

Las reformas introducidas tienen un tinte europeo, implementado por Guzmán Blanco, admirador y asiduo visitante del viejo continente. Entre otras se le pueden señalar las características siguientes¹⁹⁰:

- Comienza por reducir el número de Estados Federales a 9.
- Se crea el Consejo Federal con la misión de elegir el Presidente de la República y los miembros de la Alta Corte Federal, tomado del derecho helvético lo que le ganó el nombre de Constitución Suiza.
- Los Estados pasan a llamarse Secciones, agrupados en nueve Provincias.
- El situado de los Estados se repartirá proporcionalmente a la población de los mismos.
- El Consejo Federal estaba compuesto por un Senador y un Diputado, por cada entidad política y un Diputado más por el Distrito Federal, elegido por el Congreso cada 2 años.

El Consejo Federal es el que elige al Presidente de la República y a la persona que haya de reemplazarle en los casos de falta temporal o absoluta; el mismo se asemeja al consejo de gobierno de las Constituciones de 1819, 1830 y 1857, ya que establecía que el Presidente ejercerá muchas de sus funciones con el voto deliberativo del Consejo.

¹⁹⁰ Ibídem, p. 901 y sigs.

Establece una Corte de Casación independiente de la Alta Corte Federal, situación que se mantuvo hasta 1904, cuando pasó a ser una Sala de la misma.

Los miembros de la Corte de Casación serán elegidos por el Consejo Federal por un período de cuatro años, de una selección de abogados provenientes de la legislaturas, entre sus funciones estaban, el juicio por responsabilidad de altos funcionarios, aplicación de las leyes y dirimir competencias.

Se establece la total independencia de las Cortes Estadales

En su Título I (La Nación), el artículo 1, establece que los Estados que la Constitución de 28 de marzo de 1864 declaró independientes y unidos para formar la Federación Venezolana, y que hoy se denominan Apure, Bolívar, Barquisimeto, Barcelona, Carabobo, Cojedes, Cumaná, Falcón, Guzmán Blanco, Guárico, Guayana, Guzmán, Maturín, Nueva Esparta, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia, se constituyen en nueve grandes entidades políticas: Estado de Oriente, compuesto de Barcelona, Cumaná y Maturín; Estado Guzmán Blanco, compuesto de Bolívar, Guzmán Blanco, Guárico y Nueva Esparta; Estado de Carabobo, compuesto de Carabobo y Nirgüa; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento Nirgüa; 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 solo. Y se constituyen así para seguir formando una sola nación libre, soberana e independiente, bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela¹⁹¹.

¹⁹¹ Artículo 2.- Los límites de estos grandes Estados se determinan por los que señaló a las antiguas Provincias la Ley de 28 de abril de 1856, que fijó la última división territorial, mientras ésta no sea reformada.

Artículo 3.- Los límites de los Estados Unidos de la Federación Venezolana son los mismos que en el año de 1810 correspondían a la antigua Capitanía General de Venezuela.

Artículo 4.- Los Estados que se agrupan para formar grandes entidades políticas se denominarán Secciones. Éstas son iguales entre sí: las Constituciones que se dicten para su organización interior han de ser armónicas con los principios federativos que establece el presente pacto, y la soberanía no delegada reside en el Estado, sin más limitaciones que las que se desprenden del compromiso de asociación.

Las Bases de la Unión, de acuerdo con el artículo 12 establece la forma de organización territorial descentralizada al reconocer la autonomía de los Estados, conservando en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en la Constitución.

En términos similares a como lo hace la Constitución de 1864, el artículo 13 establece como obligaciones de los Estados de la Federación venezolana:

1. A organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable;
2. A establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior de entera conformidad con los principios de esta Constitución;
3. A defenderse contra toda violencia que dañe la independencia seccional o la integridad de la Federación Venezolana;
4. A no enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio, ni a implorar su protección, ni a establecer ni a cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con otras naciones, porque esto último queda reservado al Poder Federal;
5. A no agregarse o aliarse a otra nación, ni separarse con menoscabo de la nacionalidad de Venezuela y su territorio;
6. A ceder a la Nación el terreno que se necesite para el Distrito Federal;
7. A ceder al Gobierno de la Federación el territorio necesario para erigir fuertes, almacenes, astilleros de construcción, penitenciarías y construcción de otros edificios indispensables a la Administración General;
8. A dejar al Gobierno de la Federación la administración de los territorios «Amazonas» y la «Goagira», y la de las islas que corresponden a la Nación, hasta que sea conveniente elevarlos a otra categoría;
9. A reservar a los poderes de la Federación toda jurisdicción legislativa o ejecutiva concerniente a la navegación marítima, costanera y fluvial, y a los caminos nacionales, teniéndose como tales los que excedan los

límites de un Estado y conduzcan a las fronteras de otro y al Distrito Federal;

10. A no sujetar a contribuciones, antes de haberse ofrecido al consumo, los productos o artículos que estén gravados con impuestos nacionales o que estén exentos de gravamen por la ley;
11. A no imponer contribuciones sobre los ganados, efectos o cualquiera clase de mercaderías de tránsito para otro Estado, con el fin de que el tráfico sea absolutamente libre y de que en una Sección no pueda gravarse el consumo de otras;
12. A no prohibir el consumo de los productos de otros Estados ni gravar la producción con impuestos generales o municipales mayores que los que paga la que se produce en la localidad;
13. A no establecer Aduanas marítimas ni terrestres para cobro de impuestos, pues sólo las habrá nacionales;
14. A reconocer a cada Estado el derecho de derecho de disponer de sus productos naturales;
15. A ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio, de los pueblos;
16. A respetar las propiedades, parques y castillos de la Nación;
17. A cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y leyes de la Federación, y los decretos y órdenes que el Poder Federal, los Tribunales y Juzgados de la Federación expidieren en el uso de sus atribuciones y facultades legales;
18. A dar entera fe y hacer que se cumplan y ejecuten los actos públicos y de procedimiento judicial de los otros Estados;
19. A organizar sus Tribunales y Juzgados, para la administración de justicia en el Estado, y a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal, y unas mismas leyes de procedimiento civil y criminal;
20. A presentar Vocales para la Corte de Casación y a someterse a las decisiones de este Supremo Tribunal de los Estados;

21. A consignar como principio político en sus respectivas Constituciones, la extradición criminal;
22. A establecer en las elecciones populares el sufragio directo y público, haciéndolo obligatorio y afianzándolo en el censo electoral. El voto del sufragante ha de ser emitido en plena y pública sesión de la Junta respectiva; ésta lo escribirá en los libros de registro que la ley establezca para las votaciones, los cuales no podrán sustituirse en otra forma, y el elector por sí o por otro a su ruego, en caso de impedimento o por no saberlo hacer, firmará el asiento contentivo de su voto, y sin este requisito no puede estimarse que ha sufragado en realidad;
23. A establecer la educación primaria y la de artes y oficios;
24. A reservar a los poderes de la Federación las leyes y providencias necesarias para la creación, conservación y progreso de escuelas generales, colegios o universidades destinadas a la enseñanza de ciencias;
25. A no imponer deberes a los empleados nacionales sino en calidad de ciudadanos del Estado, y en cuanto esos deberes no sean incompatibles con el servicio público nacional;
26. A dar el contingente que proporcionalmente les corresponda, para componer la fuerza pública nacional en tiempos de paz o de guerra;
27. A no permitir en los Estados de la Federación enganches o levass que tengan o puedan tener por objeto atacar la libertad e independencia, o perturbar el orden público de la Nación, de otros Estados o de otra Nación;
28. A guardar estricta neutralidad en las contiendas que se susciten en otros Estados;
29. A no declarar o hacer la guerra en ningún caso un Estado a otro;
30. A deferir y someterse a la decisión del Congreso o Alta Corte Federal en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan de por sí o por medios pacíficos llegar a un avenimiento. Si por cualquier causa no designaren el árbitro a cuya decisión se someten, lo quedan de hecho a la Alta Corte Federal;
31. A reconocer la competencia del Congreso y de la Corte de Casación para conocer de las causas que por traición a la Patria, o por

infracción de la Constitución y leyes de la Federación, se intenten contra los que ejercen autoridad ejecutiva en los Estados, debiendo consignar este precepto en sus Constituciones. En estos juicios se seguirán los trámites que establecen las leyes generales y se decidirá con arreglo a ellas;

32. A tener como renta propia de los Estados las dos terceras partes del total que produzca en todas las Aduanas de la República el impuesto que se cobra como contribución de tránsito: las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal; y a distribuir esa renta entre todos los Estados de la Federación, con proporción a la población que cada uno tenga;
33. A reservar al Poder Federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas, para ser invertido en el fomento del país;
34. A mantener distantes de la frontera a los individuos que por motivos políticos se asilen en un Estado, siempre que el Estado interesado lo solicite.

La Constitución reconoce la existencia de un Poder General de la Federación compuesto de un Senador y un Diputado, por cada una de las entidades políticas, y de un Diputado más por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años de entre las representaciones respectivas de los Estados de que conste la Federación y de la del Distrito Federal (art. 61), que elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y de la propia manera el que deba reemplazarlo en las faltas temporales o absolutas que ocurran en su período. Es nula de derecho y carece de eficacia la elección que para Presidente de los Estados Unidos de Venezuela se haga en persona que no sea miembro del Consejo Federal, así como la de los que hayan de suplirlo por faltas temporales o absolutas (art. 62)

También reconoce la existencia de la Alta Corte Federal que se compondrá de tantos Vocales cuantos sean los Estados de la Federación. (art. 77), por lo que estará integrada por nueve vocales.

De acuerdo con el art. 80, son materias de la competencia de la Alta Corte Federal:

1. Conocer de las causas civiles o criminales que se formen a los empleados diplomáticos en los casos permitidos por el Derecho público de las naciones;
2. Conocer de las causas que el Presidente mande formar a sus Ministros, a quien se dará cuenta en el caso de decretar la suspensión;
3. Conocer de las causas de responsabilidad contra los Ministros del Despacho, cuando sean acusados según los casos previstos en esta Constitución. En el caso de ser necesaria la suspensión del destino, la pedirán al Presidente de la Federación, que la concederá;
4. Conocer de las causas de responsabilidad que por mal desempeño de sus funciones se formen a los Agentes diplomáticos acreditados cerca de otra Nación;
5. Conocer de los juicios civiles cuando sea demandada la Nación y lo de termine la ley;
6. Dirimir las controversias que se susciten entre los empleados de diversos Estados en el orden político en materia de jurisdicción o competencia;
7. Conocer de todos los negocios que en el orden político quieran los Estados someter a su consideración;
8. Declarar cuál sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados;
9. Conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Presidente de la Federación;
10. Conocer de las causas de presas;
11. Ejercer las demás atribuciones que determine la ley.

La relación de poderes se ejerce en base a los artículos 86 ,87 y 88 que establecen que el Ejecutivo Nacional se ejerce por el Consejo Federal, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela o el que haga sus veces, en unión de los Ministros del Despacho, que son sus órganos. Las funciones del Ejecutivo Nacional no pueden ejercerse fuera del Distrito Federal sino en el caso previsto en el número 5, atribución 10, Artículo 66 de la Constitución. Cuando el Presidente, con aprobación del Consejo, tomare el mando del Ejército o salga del Distrito porque lo exijan asuntos de interés público, no podrá ejercer otras funciones y será reemplazado por el Consejo Federal, con arreglo al Artículo 62 de esta Constitución. El artículo 88, por su parte, manifiesta que todo lo que no esté expresamente atribuido a la administración general de la Nación en esta Constitución es de la competencia de los “Grandes” Estados.

Ello pone de manifiesto un sistema de distribución del poder en base a distintas listas competenciales y una cláusula general residual; por otra parte en los artículos 89 y 90 reafirma la autonomía jurídica de los Estados, cuando la Constitución señala la independencia de los tribunales de los Estados¹⁹²; pero no llega a establecer un auténtico modelo federal de organización territorial del poder.

CONSTITUCIÓN DE 1891

El Consejo Federal en 1890, motivado a la precaria salud de Don Pablo Rojas Paúl, quien sucedió a Guzmán Blanco eligió para el periodo siguiente al Dr. Raimundo Andueza Palacios, quien también procura influir en la reforma constitucional y propone la extensión del periodo constitucional, lo cual no llegó a concretarse.

¹⁹² Artículo 89.- Los tribunales de Justicia en los Estados son independientes; las causas en ellos iniciadas terminarán en los mismos Estados, sin más examen que el de la Corte de Casación, en los casos que la ley lo permite.

Artículo 90.- Todo acto del Congreso o del Ejecutivo Nacional que viole los derechos garantizados a los Estados en esta Constitución o ataque su independencia deberá ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las Legislaturas.

El nuevo texto fue aprobado por el Congreso el 9 de Abril de 1891 y consta de 122 Artículos¹⁹³. Se diferencia de la Constitución de 1881, en el cambio de nombre de algunos Estados, la prolongación del periodo de sesiones ordinarias de la legislatura nacional, y sobre todo la modificación en el procedimiento para reformar la Constitución.

CONSTITUCIÓN DE 1893

Con la pretensión de ir contra el continuismo se llega a la Constitución de 1893; aprobada bajo la presidencia de Joaquín Crespo, el 21 de Junio de 1893.

Los Estados Unidos de Venezuela tendrán el mismo territorio que correspondía a la Capitanía General de Venezuela de 1810; los Estados tienen facultad para agruparse con otros Estados para formar otro, con la obligación de participarlo al Congreso, al Ejecutivo Nacional y los otros Estados de la Unión.

Entre los principios planteados en la Constitución se encuentran, entre otros, los siguientes¹⁹⁴:

Los Estados son autónomos e iguales en entidad política; los mismos se obligan entre otros aspectos a:

- Llevar a cabo su organización con base a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable.
- Reconocer en sus Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado, en lo relativo a su régimen económico y administrativo.

¹⁹³ Ibidem, p. 919 ss

¹⁹⁴ Ibidem, p. 943

- Dejar al Gobierno de la Unión la administración de los territorios Colón y Amazonas. Los territorios Delta y Goajira volverán a los Estados a los que pertenecieron antes de ser territorios independientes.
- Dejar al Poder General la jurisdicción legislativa y ejecutiva, lo referido a la navegación marítima costanera y fluvial y a los caminos nacionales.
- Pasar al Gobierno de la Unión la administración de las minas, salinas y terrenos baldíos, para que su explotación se realice uniformemente y en beneficio de las industrias.
- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Unión, así como los decretos y órdenes emanadas de los poderes nacionales en cumplimiento de sus atribuciones.

El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela estará conformado por dos Cámaras, Senadores y Diputados, quedando los Estados en libertad de acordar la manera de elegir a sus Diputados.

En esta Constitución se reemplaza al Consejo Federal por un Consejo de Gobierno.

La Constitución establece un modelo de organización territorial del poder en Nacional, Estatal¹⁹⁵ y Municipal¹⁹⁶

¹⁹⁵ Título I. De la Nación y de su territorio

Artículo 1.- Los Estados Los Andes, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Lara, Miranda, Zamora y Zulia continúan unidos formando la Nación bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela.

Artículo 2.- Los límites de estos Estados se determinarán por los que señaló a las antiguas Provincias la Ley de 28 de abril de 1856, que fijó la última división territorial; a excepción del antiguo Departamento Nirgua, que hará parte del Estado Carabobo.

Artículo 3.- El territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el mismo que en el año de 1810 correspondía a la Capitanía General de Venezuela.

Artículo 4.- Los Estados a que se refiere el Artículo 1 de esta Constitución se reservan la facultad de unirse dos o más para formar uno solo, siempre que así lo acuerden sus respectivas Asambleas Legislativas; y los Estados que la Constitución de 28 de marzo de 1864 declaró independientes y que fueron convertidos en Secciones por la de 27 de abril de 1881, tienen el derecho de recuperar la categoría de Estados, siempre que así lo pidan las dos terceras partes de sus Distritos por el órgano de quienes los representen en el seno de la Asamblea Legislativa y que su población exceda de cien mil habitantes. Si no tuvieren esta población, pueden pedir en la misma forma su separación de un Estado para anexarse a otro, con tal de que aquél de que se segregue quede con la base requerida de cien mil habitantes.

En sus disposiciones generales, se señala que son atribuciones de los Estados, todo aquello que la Constitución no le establezca a la Administración General de la Nación

Los Tribunales de Justicia de los Estados son independientes. Se prohíbe tanto al Congreso Nacional como a las Asambleas de los Estados otorgar facultades extraordinarias al Presidente. Cualquier acto emanado del Ejecutivo Nacional o de las Cámaras Legislativas que viole los derechos garantizados a los Estados o que viole la autonomía de los Estados será declarado nulo por la Alta Corte Federal, así su nulidad haya sido solicitada por una sola de las Asambleas Legislativas.

El 27 de abril de 1899 el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela emite un acuerdo mediante el cual se restablece la autonomía de los veinte Estados que conforman la Federación.

CONSTITUCIÓN DE 1901

En 1899 con la Revolución Restauradora el presidente Ignacio Andrade es obligado a huir del país sin acogerse a lo prescrito en la Constitución vigente, asume el poder Cipriano Castro, a través de una negociación con el Partido Liberal y con el objeto de “resolver la crisis nacional”, reconociéndolo como Jefe Nacional del Liberalismo y de la Nación.

En 1901 se inicia un movimiento en contra de Castro que conduce a una nueva guerra civil que dura hasta 1903 El mismo año la Revolución Libertadora, que así se llamó, se extendió por todo el país, y ese mismo año una Asamblea Constituyente organiza la Constitución de 1901, poniéndose

En uno y otro caso se dará parte al Congreso, al Ejecutivo Nacional y a los demás Estados de la Federación. La Ley reglamentará el procedimiento.

¹⁹⁶ Artículo 13.- Los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política, y se obligan:

1. A organizarse conforme a los principios de gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable;
2. A reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo;
3. A defenderse contra toda violencia que dañe su independencia o la integridad de la Nación;

como excusa la “necesidad de legitimar” el ejercicio del poder, la Constitución es hecha a la medida del dictador, como la mayoría de las últimas Constituciones, es sancionada el 29 de marzo de 1901¹⁹⁷.

Establece que los Estados que conforman la Unión Venezolana son autónomos e iguales y asumen la obligación de organizarse bajo los principios de un gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable. Su contenido está basado en las Constituciones anteriores, especialmente en la de 1893. También se obligan a cumplir la Constitución y las leyes de la Unión así como los decretos y órdenes de los poderes nacionales; a reconocer en sus Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del Poder Político del Estado en lo relativo al régimen económico y administrativo.

La soberanía reside esencialmente en el pueblo quien la ejercerá a través de los poderes públicos para garantizar la libertad y el orden; el pueblo no gobierna sino a través de sus mandatarios o autoridades establecidas en la Constitución y las leyes. La soberanía es ejercida por medio del voto de los ciudadanos o corporaciones que tienen el derecho a elegir los Poderes Públicos, según la Constitución.

El artículo 1, establece que el territorio de los Estados Unidos de Venezuela es el mismo que en el año de 1810 correspondía á la Capitanía General de Venezuela, con las modificaciones que resulten de los Tratados públicos. Los Estados Apure, Aragua, Bolívar (antes Guayana), Barcelona, Carabobo, Cojedes, Falcón (antes Coro), Guárico, Lara (antes Barquisimeto), Mérida, Miranda (antes Caracas), Maturín, Sucre (antes Cumaná), Nueva Esparta (antes Margarita), Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora (antes Barinas), Zulia (antes Maracaibo), que la Constitución de 28 de Marzo de 1864 declaró independientes, forman la Nación, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela (art. 2). Los Estados se reservan el derecho de unirse dos o más

¹⁹⁷ *Ibíd*em, p. 981 ss

para formar uno solo, y para este efecto, las dos terceras partes, por lo menos, de los Concejos Municipales de los Distritos que componen los respectivos Estados, deben pedirlo a sus Asambleas Legislativas, las cuales acordarán lo solicitado, y darán cuenta al Congreso Nacional (art. 4).¹⁹⁸ Se mantiene la división del Poder Público en Poder Nacional, Estatal y Municipal establecido en la Constitución de 1893.

El artículo 6 del TITULO II (*Bases de la Unión*), reconoce que los Estados que forman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política, y se obligan:

- 1.º A organizarse conforme los a principios de Gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable.
- 2.º A cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y la Leyes de la Unión y los Decretos y órdenes que los Poderes Nacionales expidieren en uso de sus atribuciones y facultades legales.
- 3.º A reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del poder Político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo; y en consecuencia, el Municipio podrá establecer su sistema rentístico, sujetándose a las disposiciones que contienen las bases 11, 12, 13 y 14, sin que se considere de modo alguno comprendido en la obligación a que se contrae el número 28 de este artículo.
- 4.º A defenderse contra toda violencia que dañe su independencia o la integridad de la Nación.
- 5.º A no enajenar a Potencia extranjera parte alguna de su territorio, ni implorar su protección, ni establecer ni cultivar relaciones políticas con otras Naciones.
- 6.º A no agregarse ni aliarse a otra Nación, ni separarse de Venezuela.

¹⁹⁸ Este hará la declaratoria del caso, en las sesiones ordinarias en que se reciba el expediente que deben remitirles dicha Asambleas, y prescribirá el procedimiento que ha de observarse, conforme a la ley, en uso de la atribución 30.ª del artículo 54. En todo caso, no regirá la reducción sino en el período siguiente á aquel en que fuere hecha, y siempre que los Estados, así unidos, quiera reasumir su anterior condición, se observará idéntico procedimiento.

7.º A ceder a la Nación para el Distrito Federal la ciudad de Caracas, que será la Capital de la Unión, y las parroquias El Valle, La Vega, Antímano, Macarao, La Guaira, Maiquetía, y Macuto.

8.º A ceder al Gobierno de la Nación el territorio necesario para erigir fuertes, muelles, almacenes, astilleros de construcción y otros edificios indispensables á la Administración General, la cual ejercerá el dominio sobre el territorio cedido, con las restricciones del artículo 125 de esta Constitución.

9.º A dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Federales Yuruary, Colón, Amazonas y Delta Amacuro, los que podrán reincorporarse al Estado de que formaban parte o constituirse en Entidades Federales, llenando en uno u otro caso las formalidades requeridas por la Ley, á que se refiere el artículo 4.º de esta Constitución.

10.º A reservar al Poder Federal toda jurisdicción legislativa y ejecutiva en lo a la navegación marítima, costanera y fluvial, a muelles y a los caminos nacionales, teniéndose como tales los que exceden los límites de un Estado, del Distrito Federal ó de un Territorio Federal. El Poder Federal no podrá restringir con ninguna clase de impuestos, privilegios o preferencias, la navegación de los ríos, lagos y demás aguas navegables que no hayan exigido o exigieren canalización.

11.º A no imponer contribuciones sobre los productos nacionales destinados a la exportación.

12.º A no establecer impuestos sobre los productos extranjeros gravados con derechos nacionales o exentos de gravamen por la Ley, ni sobre ganados, productos, efectos o cualquiera clase de mercadería, vayan o no de tránsito para otro Estado, o que se transporten por su territorio, antes de ofrecerse al consumo en él.

13.º A no prohibir el consumo de los ganados, artículos y demás producciones de otros Estados, ni gravar su consumo con impuestos mayores o menores de los que paguen sus similares de la localidad.

14.º A no establecer Aduanas para el cobro de impuestos de importación, pues sólo habrá las nacionales.

15.º A reservar a cada Estado el derecho de disponer de sus productos naturales, de la manera establecida en la base 28.^a de este artículo.

16.º A respetar los parques y castillos, edificios y demás propiedades de la Nación.

17.º A dar entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial de los otros Estados y del Distrito Federal, y hacer que se cumplan y ejecuten.

18.º A organizar sus Tribunales y Juzgados para la más cumplida Administración de Justicia, y a tener todos una misma legislación sustantiva y civil, comercial y penal, y unas mismas leyes de procedimiento civil, penal y mercantil .

19.º A concurrir a la formación de las Cortes Federal y de Casación, de la manera prescrita por esta Constitución.

20.º A someterse a las decisiones de la Corte de Casación. El Distrito y los Territorios Federales quedan también sometidos a dichas decisiones

21.º A adoptar para el nombramiento de los miembros de los Concejos Municipales, Asambleas Legislativas y Cámara de Diputados, el voto directo, y para el de sus demás funcionarios de elección popular, el voto directo o por delegación; debiendo ser secreto en ambos casos y tener por base el Censo Electoral, según la ley Federal sobre la materia.

22.º A reservar a la Nación la facultad de legislar sobre Instrucción Pública Superior. Tanto la Nación como los Estados deben establecer la instrucción primaria gratuita y obligatoria, y la secundaria y de las artes y oficios gratuita.

23.º A dar el contingente, desarmado, que proporcionalmente les corresponda para componer la fuerza pública nacional, conforme lo determine una Ley Federal sobre la materia.

24.º A no permitir en los Estados enganches o levas que tengan o puedan tener por objeto atacar la libertad o independencia o perturbar el orden público de la Nación, o de otros estados, o de otra Nación.

25.º A no declarar ni hacer la guerra, en ningún caso, un Estado a otro, y a guardar estricta neutralidad en todas las contiendas que lleguen a suscitarse entre otros Estados.

26º A deferir y someterse a la decisión de la Corte Federal en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan de por sí y por medios pacíficos llegar a un avenimiento. Si por cualquier causa, en el caso de optar por el arbitramento, no designaren el árbitro á cuya decisión se someten, lo quedan de hecho a la Corte Federal.

27.º A reconocer la competencia de la Corte de Casación para conocer de las causas que por traición a la Patria, o por infracción de la Constitución y de las leyes de la Unión se intenten contra los que ejercen la primera autoridad ejecutiva en los Estados, debiendo consignar estos principios en sus Constituciones. En estos juicios se seguirán los trámites que establezca las leyes generales, y se decidirá con arreglo a ellas. El numeral 28 del precepto establece el sistema de financiación.¹⁹⁹

29.º A facultar al Congreso El de la Unión para crear y organizar la renta establecida en los números 1.º y 2.º de la base anterior. A. este efecto los Estados ceden al Ejecutivo Federal la administración de las salinas, minas y tierras baldías, pudiendo adjudicarse estas dos últimas conforme a la ley.

30.º A mantener distantes de las fronteras a los individuos que por motivos políticos se asilen en un Estado, siempre que el Estado interesado lo solicite.

El Poder Público se divide entre el Poder Federal y el Poder de los Estados, conforme lo establece la Constitución. El Poder Federal lo ejercen el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de los Estados de los Estados Unidos de Venezuela, formado por dos cámaras; Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Para conformar la Cámara de Diputados cada Estado nombrará uno por cada cuarenta mil habitantes y uno por exceso de veinte mil, aquellos Estados cuya población no llegue a cuarenta mil habitantes elegirá un Diputado. El Distrito Federal y los Territorios que cumplieran con las condiciones previstas en las leyes también elegirán sus Diputados.

¹⁹⁹ A tener como única renta propia

a) 1.º Lo que produzca en todas las Aduanas de la República la contribución que se cobra con el nombre de impuesto territorial, que en lo sucesivo se denominará impuesto de tránsito.

2.º El total de lo que produzcan las minas, los terrenos baldíos y salinas. Esta renta se distribuirá quincenalmente por el Ejecutivo Federal entre todos los Estados, proporcionalmente al número de sus habitantes, pero, al efecto, para el Estado cuya población no alcance á setenta mil habitantes, se fija esa cifra como base de población proporcional de la Renta.

b) El producto del papel sellado de acuerdo con sus respectivas leyes, y los impuestos sobre productos naturales no provenientes de terrenos baldíos.

Si alguno ó algunos de los impuestos citados en esta base fueren suprimidos ó reducidos por la Ley, el Congreso deberá establecer la manera de devolver á los Estados la parte de la renta que se suprima o se reduzca.

Para conformar la Cámara del Senado, las Asambleas Legislativas de los Estados elegirán de fuera de sus miembros dos senadores y dos suplentes.

En cuanto al Poder Ejecutivo Federal, es decir la Administración General de la Nación es ejercida por el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y los Ministros del Despacho, éste no podrá ejercer sus funciones fuera del Distrito Federal.

En cuanto al Poder Judicial es ejercido por la Corte Federal, la Corte de Casación y los Tribunales y Juzgados que señalen las leyes. Las Asambleas Legislativas de cada Estado escogerán fuera de sus funcionarios dos candidatos para conformar las Cortes Federal y de Casación; para hacer la elección los Estados serán divididos en diez agrupaciones y se escogerán un principal y un suplente. Los tribunales de justicia de los Estados son independientes.

CONSTITUCIÓN DE 1904

Esta Constitución también fue aprobada durante la presidencia de Cipriano Castro, siendo sancionada el 27 de Abril de 1904²⁰⁰. El Congreso se transformó en Constituyente, y aunque estas reformas no fueron de fondo, cabe destacar algunos principios de los establecidos en la Constitución de 1891 fueron aprobados, como es el caso de establecerle al Presidente de la República cuatro años de mandato, siendo la primera Constitución del mundo que estableció el control de las leyes y de los actos del poder público a través de la Alta Corte Federal.

Se establece que el territorio que conformará los Estados Unidos de Venezuela es el mismo que tenía la República en 1810, y estaría compuesto por Distritos y Territorios Federales; los Distritos que forman la Federación

²⁰⁰ *Ibíd*em , p. 1007 ss

Venezolana se reúnen para formar los Estados Aragua, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Zamora y Zulia. Los Territorios Federales se organizarán por leyes especiales, son Amazonas, Cristóbal Colón, Delta Amacuro y Yuruari. El Distrito Federal será organizado por ley especial y estará formado por los Departamentos Libertador, Vargas, Guacaipuro y Sucre, y la Isla de Margarita.

Tendrán su asiento los Poderes Generales de la Nación, en el Departamento Libertador del Distrito Federal. Los Estados que conforman la Unión Venezolana son autónomos e iguales en entidad política, conservando su plena soberanía. Los Estados se obligan: a organizarse bajo los principios de Gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable, cumplir y hacer cumplir las leyes, y a ejecutar la Constitución y las leyes de la Unión y los Decretos, Ordenes y Resoluciones de los Poderes Nacionales; a reconocer en sus Constituciones la autonomía municipal de los Distritos y su independencia del Poder Político del Estado.

El Poder Público se divide entre el Poder Federal, Poder de los Estados y Poder Municipal de conformidad con la Constitución, no obstante los Estados se obligan a reconocer la autonomía municipal de los Distritos que pasan a asumir la denominación de los antiguos Municipios. Los Distritos son independientes del poder político del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, y, en consecuencia los Distritos podrán establecer su sistema rentístico, según lo dispuesto en las Bases de la Unión.

El Poder Federal lo ejercen el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo lo ejercerá el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, conformado por dos Cámaras, Senadores y Diputados. El nombramiento de los Diputados se hará conforme a la Ley de Elecciones, uno por cada cuarenta mil habitantes y uno más por exceso de veinte mil, igual en aquellos Estados cuya población no llegue a cuarenta mil nombrará un Diputado, durarán seis años en sus funciones.

Dentro de los primeros quince días del primer año del período nombrará el Procurador General de la República y sus dos suplentes, se juramentarán ante la Corte Federal y de Casación.

El nombramiento de los Senadores se realizará igual que en la Constitución de 1901, durarán seis años en sus funciones y sus atribuciones son: dar o no permisos a los empleados nacionales para recibir dádivas, cargos, honores, y recompensas de otras naciones. Permitir que los restos de venezolanos ilustres, después de veinticinco años sean depositados en el Panteón Nacional; y todas aquellas que le establezcan las leyes.

Cada dos años las Cámaras Legislativas se reunirán en la capital de la Unión el 23 de mayo o el día más cercano. Las Cámaras funcionarán por separado y se reunirán en Congreso cuando lo establezca la Constitución o las leyes.

Entre algunas de las atribuciones del Congreso están las siguientes: Dictar las leyes orgánicas y electorales del Distrito Federal y de los Territorios Federales. En el Distrito Federal la ley consagrará la autonomía del Municipio en lo económico y administrativo. Transformar en Estado de la Unión a los territorios federales que lo soliciten. Sancionar los Códigos Nacionales. Conformar la Corte Federal y de Casación. Elegir el Cuerpo Electoral. Sancionar el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos.

La iniciativa de las leyes podrá hacerse en cualquiera de las Cámaras, compitiendo a sus representantes.

El Poder Ejecutivo Federal igual que en la Constitución de 1901, lo ejercerá el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, durará seis años en sus funciones (que no podrá ser reelegido en el período inmediato), conjuntamente con los Ministros del Despacho; sus funciones la ejercerán dentro del Distrito Federal, sino en los casos previstos en la Constitución. Tanto el Presidente

como los Vicepresidentes se juramentarán ante el Congreso, de hallarse éste en receso la juramentación se hará ante el presidente de la República en el caso de los Vicepresidentes.

Entre otras, las atribuciones del Ejecutivo Federal están: Velar porque se cumplan la Constitución y las leyes; convocar el Congreso extraordinariamente cuando lo amerite alguna situación; conforme a las leyes organizar el ejército y milicia; preservar la Nación de ataque exterior; declarar la guerra; solicitar al Procurador General de la Nación pedir la nulidad de cualquier acto que viole las Bases de la Unión.

De acuerdo a lo que le establece la ley, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela tendrá los Ministros del Despacho que le señala la ley, siendo los órganos legales, únicos del Presidente. Los actos de los Ministros se regirán por la Constitución y las leyes

CONSTITUCIÓN DE 1909

En 1908, el General Juan Vicente Gómez asumió la Presidencia de la República, y propuso la revisión del texto constitucional, Constitución ésta que fue promulgada el 4 de agosto de 1909,²⁰¹ todo ello con la única intención de aumentar los poderes del Presidente y consolidar así la dictadura.

En virtud de las intenciones del gobierno de reformar el texto constitucional, se le concedieron poderes Plenipotenciarios al Congreso Nacional a los fines de dictar un Estatuto Provisional que regulara la composición y el funcionamiento del Estado hasta que se dictara la nueva Constitución.

²⁰¹ Ibidem, p. 1027 ss

En lo referente a la división territorial será la misma que existía en 1810, pero a los efectos de la administración de los Estados estos se dividen en Secciones, Distritos, Municipios Territorios Federales (Art. 3º).

La administración general de la Unión, es competencia del Ejecutivo Nacional y será ejercida por el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, los Ministros del Despacho y del Consejo de Gobierno. Se le amplían las atribuciones al Presidente.

El Congreso elegirá al Presidente Provisional de los Estados Unidos de Venezuela, el cual tendrá plenas facultades para dictar las medidas, disposiciones, decretos y reglamentos que considere necesarios para la administración política y administrativa del País. Esta constituyó una de las estrategias de Juan Vicente Gómez para continuar gobernando durante su gobierno dictatorial.

El Consejo de Gobierno estará integrado por diez Vocales, también nombrados por el Congreso y con una duración de cuatro años en el cargo.

El Poder Judicial está en manos de la Corte Federal y de Casación y los demás Tribunales y Juzgados señalados por la ley. La Corte Federal y de Casación constituye el Tribunal Supremo de la Federación y de los Estados.

El Procurador General de la República ejercerá el Ministerio Público de conformidad con la ley.

CONSTITUCIÓN DE 1914

La Constitución de 1914²⁰² tuvo como principal objetivo ampliar el período constitucional a siete años y eliminar la prohibición de reelección del Presidente de la República.

²⁰² Ibidem, p. 1051 ss

La misma fue sancionada el 13 de junio de 1914. En esta oportunidad se siguió el procedimiento establecido en los artículos 145 y siguientes de la Constitución de 1909. Según este procedimiento se debían cumplir las mismas formalidades establecidas en la Constitución de 1893. Además, se reincorporó la disposición suprimida en la Constitución de 1904 y se añadió un nuevo requisito conforme al cual "...nunca se harán las enmiendas o adiciones sino sobre los puntos en que coincidan la mayoría de los Estados..." Este último requisito se conservó hasta la Constitución de 1953, inclusive.

En cuanto a la división territorial el artículo 1º establece que será el mismo que existía en la Capitanía General de Venezuela, conformado por el de los Estados, el del Distrito Federal, el de los Territorios Federales Amazonas, y Delta Amacuro y el de las islas venezolanas en el Mar de las Antillas; dependiendo directamente del Poder Nacional la administración del Distrito Federal y los Territorios Federales

Entrado el siglo XX, es evidente la poca trascendencia de las siete reformas constitucionales del dictador Juan Vicente Gómez (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931); en donde se marca de manera preponderante el carácter meramente acomodaticio, diseñadas para incorporar o desincorporar un vicepresidente de la República, facilitar la reelección presidencial, u otro desmán político al que se quisiera dar categoría legal.

CONSTITUCIÓN DE 1922

Esta carta Magna fue sancionada el 19 de Junio de 1922 y destaca entre sus aspectos más resaltantes, la creación de la Primera y Segunda Vicepresidencia, la eliminación del cargo de Comandante en Jefe del Ejército, ya que este se vincula definitivamente al del presidente, se mantiene el período presidencial de siete años y se permite la reelección.

El artículo 1º de esta constitución establece en lo referente a la división territorial la misma de que poseía la Nación en 1810, en los términos señalados en la Constitución de 1909. Se reconoce la autonomía e independencia de los Distritos con respecto a los Poderes Estatales, proclamando también su independencia en los ámbitos económicos y administrativos (Art. 19.4).

CONSTITUCIÓN DE 1925

Con una visión acomodaticia y conveniente a raíz de la muerte de uno de los vicepresidentes, surge la necesidad de implementar una reforma constitucional y en consecuencia, nace la Constitución el 24 de Junio de 1925²⁰³, considerada como la más importante de las constituciones Gomecista, por cuanto en ella se otorgan al Presidente Juan Vicente Gómez las más amplias facultades, asimismo se le alarga el período presidencia.

A pesar de establecerse como sistema de gobierno el Estado Federal, en el contenido de esta Constitución se determina una gran limitación a las facultades y atribuciones de los Estados, poniendo de manifiesto la cualidad Centralista del Poder Federal.

El Artículo 3 de la Constitución señala la organización territorial es la contemplada en las Constituciones de 1909 y 1922, con la sola variante de que el Distrito Federal es organizado en dos Departamentos: Libertador y Vargas, el primero conformado por Parroquias (Art. 6º); así como el cambio de denominación de los territorios insulares que pasan a ser denominados “Dependencias Federales”.

En las Bases de la Unión se contemplan entre otros ámbitos, los siguientes: los Estados se dividen en Distritos autónomos e independientes del Poder Político del Estado desde el punto de vista administrativo (Art. 14).

²⁰³ Ibídem, p. 1117 ss

Aunque establece en el Artículo 13 que el Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela y el de cada uno de los Estados de la Unión es y será siempre republicano, federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo, en su articulado se materializa la derogación de algunas competencias a los Estados que la conforman, lo cual reafirma el carácter centralista del Poder Federal.

Las legislaturas estatales, encargadas de elegir a los Presidentes de Estado, delegan esa facultad en el Presidente de la República, y se le amplían las facultades para suspender las garantías constitucionales, es decir, éste adquiere más poder.

Asimismo establece esta Constitución en su artículo 15 la renuncia por parte de los Estados a algunas de sus competencias a favor del Poder Federal.²⁰⁴

²⁰⁴ Art. 15 Los Estados convienen en reservar a la competencia federal:

1° Todo lo relativo a la actuación internacional de los Estados Unidos de Venezuela como Nación soberana.

Ni los Estados ni las Municipalidades podrán establecer ni cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con otras naciones.

4° La Legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento; acerca de bancos, instituciones de créditos, previsión social, sanidad, conservación y fomento de los montes, las aguas y demás riquezas naturales del país; trabajo, marcas de fábrica, propiedad literaria, artística e industrial, registro público, expropiación por causa de utilidad pública, inmigración, naturalización, expulsión y admisión de extranjeros, y la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución.

5° La legislación relativa a las pesas y medidas que se utilizarán en toda la República.

6° La suprema vigilancia en pro de la recta aplicación de las leyes nacionales en todo el territorio nacional.

7° La administración de la justicia por órgano de la Corte Federal y de Casación en los asuntos que sean de la competencia de ésta, según la presente Constitución; de los Tribunales ordinarios en el Distrito Federal y en los Territorios y Dependencias Federales, y de los Tribunales Federales, que podrán actuar en los Estados, conforme lo determine la ley en los juicios en que sea parte la Nación venezolana, en los procesos militares, en los referentes a tierras baldías, minas y salinas, y en los procesos fiscales relativos a impuestos federales.

La ley puede atribuirles a los Tribunales de los Estados las funciones de Tribunales Federales, en los casos que se dejan mencionados.

8° Todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar.

Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de su policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal....

19° Lo relativo en todo el territorio de la Nación a las obras públicas que sean necesarias, sin que esto coarte el derecho de los Estados y Municipios a emprender por su cuenta las que tengan a bien.

Por primera vez en una Constitución se limitan y asignan expresamente los ingresos de los Estados, así como de Situado Constitucional; tal como lo señala el Artículo 17 ²⁰⁵

Por otra parte el Art 18 establece la competencia de las Municipalidades:

1º Organizar sus servicio de policía, abastos, cementerios ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las leyes y reglamentos federales sobre sanidad y bajo la suprema inspección del servicio sanitario federal.

2º Administrar sus ejidos y terrenos propios sin que puedan en lo sucesivo enajenarlos, salvo para construcciones.

3º Organizar sus rentas, con las restricciones enumeradas en el párrafo 3, número 4º del artículo 17 y, la de no establecer patentes sobre la agricultura, la

²⁰⁵ Art. 17 Es de competencia de los Estados:

Ordinal 4º Organizar sus rentas que serán:

1) El Situado Constitucional que será para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le corresponda en la suma de diez millones de bolívares por año que se erogará del Tesoro Nacional a favor de los Estados y en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho situado.

Pasados tres años de estar en vigencia esta Constitución el Situado de los Estados lo formará anualmente una suma, que se incluirá en el respectivo Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, equivalente al 12 por 100 del total de ingresos por Rentas, tomando como base para cada año económico el total de dichos ingresos en el año civil inmediatamente anterior.

La suma así fijada se distribuirá entre todos los Estados proporcionalmente a su población.

2) El impuesto de papel sellado, no pudiendo exigir el empleo de éste en los documentos relativos a la liquidación y pago de los impuestos nacionales, ni con el fin de hacer efectivas de hecho, mediante su uso, las contribuciones que esta Constitución les prohíbe imponer.

3) El impuesto de consumo y las demás contribuciones que establezcan las Asambleas Legislativas, con las restricciones consiguientes:

a) Los Estados no podrán crear aduanas, pues no habrá sino las nacionales, ni pueden cobrar impuestos de importación ni de exportación, ni de tránsito de mercancías extranjeras de paso para territorio extranjero, ni sobre las demás materias rentísticas que constituyan impuestos federales, ni sobre aquellas que son de la competencia Municipal, según el artículo 18.

b) No pueden pechar el tránsito de ganados, artefactos o producciones de otros Estados ni las cosas, cualquiera que sea su procedencia, que pasen por otro estado.

c) No pueden pechar los ganados, frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras antes de ofrecerse al consumo ni prohibir el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado ni gravarlo con impuestos diferentes de los que se paguen por el de las mismas cosas cuando son producidas en la misma localidad.

d) No pueden exigir para el cobro de sus impuestos la intervención de la administración fiscal federal.

e) No pueden crear impuestos pagaderos en trabajo personal ni en su equivalente en dinero.

cría ni la pesquería de peces comestibles. Estas industrias no podrán tampoco ser gravadas con patentes nacionales ni de los Estados.

Abundando en el carácter centralista de esta Constitución, y la intención de otorgar los más amplio poderes al Gobierno Central, establece en el artículo 129 que, El Presidente de la República organizará provisionalmente los Estados de la Unión mientras estas dicten sus nuevas Constituciones procurándose que las Asambleas Constituyentes de todos ellos se reúnan a la mayor brevedad posible después de promulgada la presente Constitución nacional.

CONSTITUCIÓN DE 1928

Este texto constitucional fue producto de una nueva reforma constitucional, cuya vigencia fue a partir del 22 de Mayo de 1928²⁰⁶, en donde se busca eliminar la otra vicepresidencia restante.

Entre otros aspectos resaltantes encontramos que:

- Se autoriza al presidente a encargar del Ejército a alguno de los Ministros.
- Se crea el cargo de Comandante Supremo del Ejército y separo estas funciones del Presidente de la República, sin duda, era la fórmula a través de la cual el General Gómez podría ejercer desde Maracay el mando, pero sin las funciones protocolarias del Presidente.
- Se prohíbe la propaganda del comunismo Art. 32, Ord. 6º)

²⁰⁶ *Ibíd*em, p. 1143 ss

Esta Constitución mantiene la forma Federal, el mismo contenido de la Constitución de 1922 en su articulado, y su esencia es la de un Poder Centralista.

CONSTITUCIÓN DE 1929

Se completa el periodo presidencial en 1929 y Juan Bautista Pérez pasa a la Presidencia, se reforma el texto constitucional y surge una nueva Constitución, el 29 de Mayo de 1929²⁰⁷, en donde se separan los cargos de Presidente y de Comandante en Jefe, manteniéndose el período presidencial en siete años con reelección inmediata.

Señala en su Artículo 45 que “la autoridad militar y la civil nunca serán ejercidas simultáneamente por un mismo funcionario, excepto el Presidente de la República, o en caso de guerra, cuando conforme a la ley se atribuyan funciones militares a un empleado civil”.

El Poder Legislativo lo ejerce en Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, conformado por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados. El Poder Ejecutivo ejercerá la Administración Federal a través del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, quien será elegido por el Congreso

El artículo 116 establece que el Poder Judicial lo reside en la Corte Federal y de Casación y en los demás Tribunales y Juzgados que establezcan las leyes.

Ante la elección de un nuevo Presidente por parte del Congreso; en las Disposiciones Transitorias se señala el nombramiento de un Jefe del Ejército (Comandante en Jefe) que mandará al Ejército, la Aviación y la Marina, por el mismo período presidencial. (Art. 128).

²⁰⁷ *Ibíd*em, p. 1169 ss

Con respecto a los Estados de la Unión sigue la aplicación del texto constitucional y se mantienen vigentes las Constituciones correspondientes.

LA CONSTITUCIÓN DE 1931

Se presenta esta nueva Carta Magna, básicamente como reforma, teniendo como principal finalidad, la de permitir la elección de Gómez, ante la renuncia del Presidente electo, ésta fue la última de su período (ya como Presidente encargado, ya como elegido, o como Comandante en Jefe del Ejército, desde 1909 hasta 1935), y eliminar de nuevo la Comandancia Suprema del Ejército, cuyas fundaciones quedaron una vez más en manos del Presidente de la República. Este nuevo texto constitucional fue aprobado el 07 de julio de 1931²⁰⁸.

Las Constituciones durante el período Gomecista, se caracterizaron por establecer un Federalismo de forma y un Centralismo de hecho, férreo, bajo el amparo de los ámbitos político (Congreso Nacional) y militar (Ejército Nacional), éste último hizo posible que Juan Vicente Gómez se mantuviera en el Poder por tanto tiempo.

CONSTITUCIÓN 1936

Fue tan sólo hasta 1936 que el proceso constitucional venezolano tuvo carácter verdaderamente democrático. Los hechos acaecidos a raíz de la muerte de Gómez fueron la demostración más palpable de que el pueblo venezolano podía y quería vivir en democracia y libertad.

Desaparecido el dictador Gómez, el orden constitucional entra por un nuevo cauce más democrático, su sucesor, Eleazar López Contreras, puso el *cúmplase* a la Constitución el 20 de Julio de 1936²⁰⁹, de ese mismo año en que intentaba ser democrática.

²⁰⁸ *Ibíd*em, p. 1195 ss

²⁰⁹ *Ibíd*em, p. 1223 ss

Por primera vez en el constitucionalismo venezolano se introduce verdaderamente la preocupación por los problemas sociales, preceptos establecidos con la finalidad de que sean desarrollados a través de Leyes que regularan esa determinada materia.

Así tenemos que, entre los aspectos sociales de mayor relevancia de esta Constitución, se encuentran las normas relativas a la nacionalidad, medidas punitivas para confiscar bienes a funcionarios públicos, medidas para la protección social del trabajador, es decir, se introduce en la Constitución la legislación sobre el trabajo (Ley Orgánica del Trabajo), se incorporan normativas en materia educativa orientadas hacia el engrandecimiento nacional y hacia la solidaridad humana. Por otra parte, se establece la inviolabilidad de la propiedad y se suprime el reclutamiento forzoso; se excluye el voto de la mujer y sólo pueden votar los mayores de 21 años que supieran leer y escribir.

En cuanto a los aspectos políticos, éstos son recogidos y enumerados ampliamente en esta Constitución; entre ellos se resaltan:

- elección presidencial por el Congreso,
- la garantía de la alternabilidad y responsabilidad con el recorte del período presidencial a cinco años y sin posibilidad de reelección inmediata,
- Tampoco pueden ser elegidos presidente familiares inmediatos al presidente y los Gobernadores de estado son nombrados por el presidente de la república.
- Como novedoso se encuentran las disposiciones que garantizan el derecho a la formación de partidos políticos, con el mandato de que se desarrolle la Ley que regule esta materia;
- Declaraba traidores a la patria a quienes sustentaran o difundieran doctrinas comunistas o anarquistas, cuya doctrina se considera contraria a la independencia, a la forma política y por ende a la paz social de la nación, así como también se legitimaba el exilio.

Esta Constitución prevé la suspensión de las garantías constitucionales por motivos que así lo justifiquen. También establece límites en la autoridad civil y militar y ésta no debe estar depositada en una misma persona, salvo el Presidente de la República como Comandante en Jefe del Ejército Nacional, es decir, se reitera la apoliticidad del Ejército, a diferencia de la Constitución actual.

CONSTITUCIÓN DE 1945

Frente a una difícil situación económica provocada por la II Guerra Mundial, se ampliaron los poderes del Poder Central para intervenir en la economía del país y en virtud de ello se da inicio a la reforma constitucional que consolida la creación de la Constitución de 1945 (promulgada durante la presidencia de Isaías Medina Angarita, el 5 de Mayo de ese mismo año)²¹⁰. Contiene algunas disposiciones que tienden a eliminar la herencia del Gomecismo vigente en la Constitución de 1936, y sólo se limita a modificar 26 artículos, en los cuales se consolidó el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, en especial los derechos políticos que habían estado limitados desde la dictadura de Gómez.

Se destaca que su modificación se produjo de una forma distinta, ya que en ese mismo año se instauró una Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, con la cual se rompió el hilo constitucional que se había mantenido desde 1901. En efecto, esa Junta Revolucionaria convocó una Asamblea General Constituyente, para desarrollar el nuevo texto constitucional, correspondiente al año 1947.

Entre los aspectos sociales más relevantes se puede hacer referencia a las facultades otorgadas al Poder Federal para que dicte las leyes del trabajo y previsión social, la legislación agraria y la expropiación por razones de utilidad

²¹⁰ *Ibíd*em, p. 1251 ss

pública y social, se suprime la confiscación de bienes de altos funcionarios públicos, conservándose sólo para extranjeros.

En lo político, se concede el derecho de sufragio a todos los venezolanos mayores de veintidós años, que sepan leer y escribir, inclusive se reconocen por primera vez en Venezuela los derechos de la mujer. Éstas pueden ejercer el derecho al sufragio en las elecciones municipales y aspirar el ejercicio de cargos público; se elimina la prohibición a las actividades comunistas y anárquicas.

Los Diputados eran elegidos por votación directa a razón de uno por cada 35.000 habitantes de los Estados y el Distrito Federal. El Presidente de la República lo elegían las Cámaras reunidas en Congreso (Presidente Rómulo Betancourt, 1945-1948).

CONSTITUCIÓN DE 1947

La Junta Revolucionaria de Gobierno (Revolución de Octubre) convoca una Asamblea Nacional Constituyente el año de 1947, siendo la primera vez, desde 1900, que se iniciaba un procedimiento constituyente a través de mecanismos distintos a los consagrados en la Constitución vigente.

El Gobierno Revolucionario Provisional convocó a elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente, la cual fue presidida por el poeta Andrés Bello Blanco, y concluyó con el texto constitucional que se pone en vigencia el 5 de Julio de 1947²¹¹. Se destaca que éste fue el primer parlamento elegido por voto universal, directo y secreto en la historia venezolana.

Aprobada la Constitución de 1947 (que vio la luz durante la presidencia de la Junta Revolucionaria ejercida por Rómulo Betancourt, el 5 de Julio), que para

²¹¹ *Ibíd*em, p. 1305 ss

entonces se juzgó como la más avanzada de América Latina en derechos sociales, económicos y políticos por contener importantes conquistas democráticas, pues fue la primera que emanó de una discusión de diputados elegidos por el pueblo.

Esta Constitución constituyó el documento más democrático de la historia de la nación, era en todo caso, el más avanzado, en cuanto a contenido y ambiciones sociales, de todos los documentos públicos. Pero también el más avanzado en los derechos políticos y en las garantías del ciudadano. Estableció el voto obligatorio, universal, directo y secreto para todos los venezolanos mayores de 18 años, hombres y mujeres, alfabetos o no, además de consagrar la representación de las minorías.

Ciertamente, lo que más llamó la atención entre los factores sociales fue el precepto que consagra el trabajo como un derecho y un deber. Todo ciudadano debe contribuir a la sociedad, por medio de su trabajo, así mismo, a los trabajadores se les garantizaban sus derechos a la organización, la huelga, etc., resaltando también el principio, salario igual para trabajo igual, sin discriminación de sexos.

También se plasmaron disposiciones relativas a un sistema global y eficiente de seguridad social; protección a la salud, tierra para quien la trabaje y educación gratuita para todos los venezolanos.

Sin embargo, a pesar de que el modelo democrático propuesto por esta Constitución parecía adecuarse a las necesidades del país, no pudo tener mayor vigencia, ya que el 24 de Noviembre de 1948 se produjo un golpe militar con el que se derrocó al Presidente Rómulo Gallegos, el cual había llegado al poder por votación popular el 15 de Febrero de ese mismo año, no pudiendo éste, realizar la obra que se proponía. En esa oportunidad se instaló una Junta Militar de Gobierno que asumió el control de la República y dispuso que para

todas las cuestiones de orden constitucional “recibiría aplicación la Constitución Nacional promulgada el 20 de Julio de 1936, reformada el 5 de mayo de 1945”.

CONSTITUCIÓN DE 1953

El 30 de Noviembre de 1952 se celebraron elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, en las cuales triunfó fraudulentamente el sector oficial: era la segunda vez en el Siglo XX, que se rompía el hilo constitucional. La Asamblea Constituyente así electa acordó la continuidad del ordenamiento jurídico de la República al decretar que se mantenía en vigencia el ordenamiento constitucional y legal establecido en el Acta de Constitución del Gobierno Provisional de los Estados Unidos de Venezuela de fecha 24 de Noviembre de 1948, modificada el 27 de Noviembre de 1949 y el 2 de Diciembre de 1952, mientras no (resultara) modificado por esta Asamblea”.

Posteriormente, esta Asamblea dictó la Constitución “ficticia” de 1953.

En consecuencia en pleno dominio de la dictadura, la Constituyente del fraude de 1953 redactó la Constitución de 1953²¹² (durante la presidencia de Marcos Pérez Jiménez, el 15 de Abril de ese mismo año), que ofrecía como aspecto más notable el cambio de nombre de Estados Unidos de Venezuela por el de República de Venezuela, modificó fundamentalmente el contenido de la de 1947. Trató por primera vez el problema de la Plataforma Continental y el Lecho Submarino. Declaró el sufragio como función pública privativa de los venezolanos, faculta al Presidente de la República para decretar créditos adicionales a la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos.

2.2. Análisis de la Forma de Estado y la Organización Territorial contenida en Constitución Nacional de Venezuela de 1961:

²¹² *Ibíd*em, p. 1357 ss

La Constitución de 1961²¹³, fue una de las mejores constituciones que hayan tenido vigencia en América Latina, promulgada el 23 de enero de 1961²¹⁴, fue fruto de un consenso entre las diversas fuerzas y actores políticos, de comienzo de la década de los sesenta, la Constitución de 1961 fue un auténtico pacto político de la sociedad venezolana, elaborado en un momento histórico determinado, en el cual el espíritu de unidad y de concordia derivado del derrocamiento de la dictadura materializada en la suscripción del acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo²¹⁵, facilitaron la elaboración de un texto pluralista que representa las aspiraciones de todos los venezolanos para ese período de la historia nacional.

Una vez electos los senadores y diputados en diciembre de 1.958, se imponen como primera misión la creación de la nueva Constitución. El Pacto de Punto Fijo se suscribió en Octubre de 1.958, el 23 de Enero de 1.959 se celebra el primer aniversario de la Revolución de 1.958 y el 2 de Febrero de 1.959 instalándose la comisión de Reforma Constitucional, se reunieron las dos cámaras en el Congreso electo; por tanto vale decir que la Constitución no fue producto de una Asamblea Constituyente, sino del Congreso de la República.

Como se dijo la comisión de Reforma Constitucional se instaló el 2 de Febrero de 1.959 y en su segunda reunión el 23 de Febrero de 1.959 llegando a tres acuerdos que sirvieran de base a la elaboración del proyecto. Estos

²¹³Ibidem, p. 1383 ss

²¹⁴ Brewer Carías, Allan. (1984). Constitución de 1961 Enmiendas No. 1 y 2. Editorial Jurídicas Venezolanas. Caracas. p 20 ss

²¹⁵ Brewer Carías, Allan. (1985). Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo 1. Editorial Jurídica Venezolana. p 282 Caracas-San Cristóbal: Compromisos del Pacto de Punto Fijo: ..el primer compromiso del Pacto de Punto Fijo fue la defensa de la constitucionalidad, y esta era la establecida en la Constitución de 1953, con las modificaciones establecidas por el gobierno de facto...este compromiso implicaba el ir a elecciones y respetar su resultado, por lo que el Pacto configuró una "unidad popular defensiva" del sistema constitucional y del resultado de las elecciones.

En segundo lugar, el otro compromiso político establecido en el pacto fue el de la constitución de un gobierno de unidad nacional, con la exigencia de la estabilidad del Estado de Derecho.

En tercer lugar, para constituir ese gobierno de unidad nacional se llegó al tercer compromiso del Pacto: establecer un programa mínimo común para concurrir al proceso electoral. En efecto si se trataba de una cooperación interpartidista para mantener el régimen democrático, y para formar un gobierno de unidad nacional, era lógico que se estableciese un programa mínimo común entre ellos. Por ello, las fuerzas políticas se comprometían a acudir al proceso electoral, con un programa mínimo común.

fueron los siguientes: Primero, se establece como base para el inicio de la discusión, el texto de la Constitución de 1.947, es por eso la semejanza entre el texto de 1.947 y el de 1.961. La Constitución de 1.947 se elaboró después de una gran discusión por parte de la Asamblea Constituyente que la crea, y en ella intervienen todos los partidos políticos que posteriormente participaron en el Pacto de Punto Fijo. Segundo, los miembros de la comisión y los partidos políticos intervinientes en la discusión debían determinar el área de disconformidad en relación al texto de la Constitución de 1.947. Tercero, se debían determinar las divergencias existentes entre los partidos políticos, con respecto proceso de Reforma Constitucional, por tratarse de una pluralidad de partidos²¹⁶.

Al analizar globalmente la Constitución de 1.961 tomando en cuenta sus antecedentes políticos, tenemos que el espíritu del 23 de Enero de 1958, tuvo efecto directo en el contenido de la Constitución, específicamente en dos aspectos: en la institución de un régimen democrático, con previsiones para mantenerlo, y en la creación de un singular sistema político- económico-social.

Esta Constitución estatuye un régimen de democracia pluralista, aceptando la participación en el proceso político, de todos los sectores con interés en que se mantenga la democracia; por otra parte, se establecen en la Constitución tres fundamentos: un régimen de gobierno democrático, un sistema de libertades públicas y un sistema de separación de poderes; por lo que, en el artículo 3 establece que el gobierno de la República “es y será siempre” democrático y representativo, es decir, que no solo lo señala, sino que además debe mantenerse. Asimismo, establece un sistema de distribución dual del Poder Público; uno de distribución horizontal con base en la separación orgánica de los poderes, que lleva implícita la independencia entre los poderes; y el otro de distribución vertical fundamentado en la forma federal del Estado.

²¹⁶ Ibidem, p. 287

En cuanto a los niveles territoriales que señala, Nacional, Estatal y Municipal, los basa en el principio del gobierno democrático representativo, al establecer que los Concejos Municipales y la Asambleas Legislativas de los Estados deben estar integradas por autoridades electas; previendo la posibilidad de elección de los Gobernadores de Estado, decisión a tomar por el Congreso, en su artículos 19 y 22.

Señala esta Constitución en su Artículo 2º. Que la República de Venezuela es un estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución, usándose la palabra República en su denominación, como en la de 1819, asimismo, determina que es un Estado Federal conforme al contenido de su texto, es decir, así como lo establece la letra de la Constitución. Siendo la Federación una forma de Estado descentralizado, en la que tienen cabida potestades políticas autónomas, lo cual se refleja en el poder que tiene el pueblo para darse sus autoridades, cabe señalar que en su texto está plasmada la existencia de la descentralización como un elemento implícito y por tanto, la existencia otras entidades de carácter público, como son las legislativas, tributarias, administrativas y financieras, vale decir, que esta descentralización es político territorial²¹⁷.

Ahora bien, revisando el contenido de esta Constitución puede deducirse que las características del Estado planteado son las de un Estado Centralizado en el que los poderes político, financiero, tributario, normativo y administrativo están en manos de las instituciones políticas nacionales, es decir, del poder central, concretamente en los poderes Legislativo y Ejecutivo²¹⁸; al igual que en la mayoría de las Constituciones de Venezuela,

²¹⁷ Exposición de Motivos: "Quienes pensaron en la eliminación de la forma federal, creyeron que era preferible reemplazar la estructura de la federación por un sistema de descentralización administrativa o de autonomías progresivas que funcionarían más de acuerdo con la realidad venezolana, quienes se pronunciaron por el mantenimiento de la forma federal del Estado arguyeron entre otros motivos los de origen histórico que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional".

²¹⁸ El Artículo 136 de la Constitución Nacional al señalar las Competencias del Poder Nacional centraliza en estos dos poderes todo el poder:

1º La actuación internacional de la República

-
- 2° La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;
- 3° La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;
- 4° La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;
- 5° Los servicios de identificación y de policía nacional;
- 6° La organización y régimen del Distrito Federal y Dependencias Federales;
- 7° El sistema monetario y circulación de la moneda extranjera;
- 8° La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital, a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley.
- 9° La organización y régimen de las aduanas;
- 10° El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otra riquezas naturales del país.
- El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.
- La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecer asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución.
- Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento solo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra;
- 11° La organización y régimen de las fuerzas armadas nacionales;
- 12° El régimen de pesas y medidas;
- 13° El censo y la estadística nacionales;
- 14° El establecimiento, coordinación y unificación de las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;
- 15° La ejecución de obras públicas de interés nacional;
- 16° Las directivas y bases de la educación nacional;
- 17° La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;
- 18° La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;
- 19° El fomento de la vivienda popular;
- 20° Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación área, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
- 21° La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;
- 22° El correo y las telecomunicaciones;
- 23° La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los tribunales; el Ministerio Público;
- 24° La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;
- 25° Toda la materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que corresponda por su índole o naturaleza.

que fueron hechas o reformadas a favor de los gobernantes de turno, con todos los poderes reposando en manos de los poderes centrales; en esta de 1961 a pesar de ser producto de un pacto social y político y de establecer como forma de Estado el Federal los diversos ámbitos de la vida político-administrativos dependían del nivel central.

Asimismo, en la Exposición de Motivos se asentó que en la medida que fueran disminuyendo las amenazas contra las instituciones democráticas, y en que el pueblo de Venezuela aumentara y desarrollara su cultura cívica, su nivel educativo y defendiera el valor de la democracia, podrían realizarse reformas descentralizadoras en el sistema político, económico, y administrativo, sin que fuera menester reforma alguna a la Constitución.

En el Artículo 3° El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo, como ya se dijo trata de garantizar el sistema democrático y su permanencia.

En cuanto a la organización político-territorial, establece el Artículo 9° que el territorio de la República se divide en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales, es decir, se sigue manteniendo la misma organización de las Constituciones anteriores.

En el Artículo 10 del texto constitucional se permite a los Estados 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, todo ello conforme a la previa aprobación de los poderes Ejecutivos y Legislativos

El Artículo 12. Establece la posibilidad de reorganizar el Distrito Federal y los Territorios Federales mediante leyes orgánicas, haciendo la salvedad del respeto a la autonomía municipal.

Establece en el Artículo 14 las Dependencias Federales y las define como aquellas porciones del territorio nacional que forma parte de los Estados, Territorios y Distrito Federal, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración serán establecidos por la Ley.

En el Capítulo III, Artículo 16 se hace el reconocimiento de autonomía a los Estados, situándolos en un plano de igualdad como entidades políticas, obligándolos a mantener la unidad de la Nación.

En cuanto a la competencia de los Estados, conforme a lo establecido en el Artículo 17 se les señalan las siguientes:

1. La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;
3. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución.
4. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes nacionales;
5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
6. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137.

7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

En lo referente a la creación y obtención de ingresos por la vía impositiva, conforme a lo establecido en el Artículo 18, se le prohíbe a los Estados:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferentes a los producidos en él;
4. Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.

Estas prohibiciones determinan la dependencia que tienen los Estados de la asignación de ingresos por parte del Poder Central.

En los Estados, el Poder Legislativo los ejerce una Asamblea Legislativa, las cuales tendrán una función contralora en la administración pública conforme al Artículo 19, elegidos por votación directa.

Conforme al contenido del Artículo 21 cada Estado será presidido por un Gobernador, que ejercerá las funciones de gobierno y de administrador, y que será representante del Ejecutivo Nacional en cada circunscripción.

En el Artículo 22 prevé la posterior promulgación de una ley que regulará la elección y remoción de los gobernadores conforme a los principios señalados en el artículo 3º, y en su parte in finis el artículo faculta al Presidente de la República para nombrar y remover los Gobernadores, hasta tanto se promulgue la ley respectiva.

Establece el Art. 23. Las atribuciones y deberes del Gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional;
2. Nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa;
3. Presentar a la Asamblea Legislativa un informe de su administración durante el año inmediatamente anterior;
4. Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Presupuesto.

El Artículo 24 plantea la posibilidad de destituir inmediatamente a los gobernadores, en caso de que resultaren improbadas sus gestiones, y previa determinación expresa, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El Artículo 25, incluido en el Capítulo IV, crea los Municipios como entidades políticas primarias y autónomas en la organización nacional, con personalidad jurídica. Algunos autores definen el Municipio como una comunidad de personas, con preferencia familias, ubicadas dentro de un territorio, que busca la satisfacción de las necesidades que surgen de las relaciones de convivencia de las mismas, busca el bien colectivo. Al reconocerlos el artículo precitado como “entidades políticas primarias y autónomas”, las está reconociendo como una unidad territorial pequeña, que conforma los Estados, ejercida por una rama del Poder Público, por lo que el Municipio viene a ser el ente más cercano a los ciudadanos.

El Artículo 26 al plantear la organización de los Municipios, así como otras entidades locales, señala que los mismos se regirán por los mecanismos pautados en la Constitución y por las normas y leyes a crearse conforme a los principios constitucionales, así como por las disposiciones que dicten los Estados.

En cuanto a la organización, gobierno y administración de los Municipios establece el Artículo 27 que se hará tomando las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia, señalando que la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local. El 8 de agosto de 1978, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 27 de la Constitución, fue publicada en Gaceta Oficial N°2.297 Extraordinario la Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento Parcial No. 1, según su Artículo 1° el objeto es “..desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley”. En el Artículo 3ª define, siguiendo lo pautado en la Constitución lo que es un Municipio²¹⁹.

Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos, asimismo los faculta para constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia (Art. 28).

Los Municipios gozan de autonomía por disposición de esta Constitución según lo pautado en el artículo 25, ahora bien, autonomía implica independencia de los otros Poderes Públicos, por tanto esa independencia es política, normativa y administrativa; tienen el privilegio de nombrar sus autoridades, es decir auto gobernarse conforme a los mecanismos que le establece el texto constitucional; disponen de libertad para desarrollar sus competencias, así como crear su ordenamiento para hacer efectivas esas competencias y disponen de libertad para crear recaudar e invertir sus ingresos.

²¹⁹ Ley Orgánica de Régimen Municipal. Artículo 3°.- El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

Artículo 4° La autonomía del Municipio comprende:

- 1° La elección de sus autoridades;
- 2° La libre gestión en las materias de su competencia; y
- 3° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

No obstante reconocerle autonomía a los Municipios, en el Artículo 29 se señala que dicha autonomía queda limitada a:

1. La elección de sus autoridades;
2. La libre gestión en las materias de su competencia; y
3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Por otra parte en el Artículo 30 se establece que es competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, particularmente en todo lo relativo a sus bienes e ingresos y a las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

En lo concerniente a los ingresos municipales en el Artículo 31. Se le señalan los siguientes:

1. El producto de sus ejidos y bienes propios;
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
3. Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
4. Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
5. Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y
6. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

También en materia de gestión económica, el art. 32. Establece que los terrenos municipales son inalienables e imprescriptibles, y que sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas

municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.

Otros dos preceptos constitucionales están referidos a la autonomía presupuestaria y la gestión económica municipal:

- El art. 33. Los Municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la ley.
- El art. 34. Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio.

La Constitución de 1961, tuvo como origen un pacto, pero como todo pacto político, tiene también una base económica-social: que va a regular políticamente una sociedad y toda sociedad tiene una estructura económica y social determinada.

La Constitución contiene una súper-estructura política caracterizada por el establecimiento de una democracia, con sus instituciones, y el mantenimiento de las mismas, como una reacción contra el poder absoluto. En el aspecto económico y social estableció una democracia económica y una democracia social, consagró la libertad económica y el derecho de propiedad con la posibilidad de intervención del Estado, que originó un capitalismo de Estado, pues permitió que éste fuera propietario de los medios de producción, garantizó la Constitución que todos podían dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, protegiendo el Estado la iniciativa privada, pero limitando ésta legalmente por razones de seguridad, de sanidad y de interés social, pudiendo el Estado dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza.

Para Rafael Caldera, Federación en Venezuela no es más que “mantener valores y sentimientos incorporados ya a la idiosincrasia del pueblo”²²⁰.

Vale destacar que entre las características de democracia pluralista que consagra la Constitución de 1.961, destacan:

- La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.
- El establecimiento del régimen democrático representativo de gobierno: este régimen fue producto directo del movimiento revolucionario cívico-militar contra una dictadura , basado en una coexistencia de partidos de ideología y en el respeto mutuo de ellos, reconociendo sus diferencias, pero en un sistema de colaboración.
- El mantenimiento del sistema democrático: Para lograr el mantenimiento del régimen democrático, la Constitución prevé cuatro órdenes de regulaciones institucionales: un sistema de partidos políticos, de democracia de partidos, un Estado centralizado; un mecanismo de inviolabilidad constitucional, y un texto constitucional rígido, limitando las posibilidades de su modificación solo mediante procedimientos complejos de reforma o enmienda, según los casos.
- Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Los mismos están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación.

Al decir de Brewer-Carías, la Constitución de 1961 consagró un Estado de forma federal con contenido centralista, producto de un compromiso centro federal

Venezuela durante casi dos siglos de su vida republicana ha sido un República Federal, de conformidad con sus Constituciones escritas. Pero en la práctica ha funcionado como un Sistema Centralista, un Estado en el que se

²²⁰Caldera Rafael. (1960). La Nueva Constitución Venezolana. Revista No. 8 de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Mérida, p. 20

ha concentrado el poder en las manos del Presidente de la República. Esta Constitución de 1961 dejó abiertas las puertas para su transformación en Estado Federal Descentralizado, es así como en su artículo 22 prevé la elección de los Gobernadores de los Estados, y en el artículo 137 la posibilidad de que lleguen a transferirse competencias desde el Poder Nacional o Central, hacia los Estados y Municipios.

La Constitución de 1961 tuvo una vigencia de cuarenta y dos años, lapso en el cual se eligieron democráticamente ocho Presidentes de la República, cada uno de los cuales fue elegido por voluntad popular, y el mismo número de Congresos. También dentro del mismo marco constitucional se dio la remoción de un Presidente de la República, siendo sustituido según los mecanismos previstos en la misma Constitución.

2.3. La Centralización en el proceso histórico Venezolano Contemporáneo

Los hechos históricos precedentes constituyeron un bosquejo de la historia constitucional y política de Venezuela desde su independencia y sirven de referencia para estudiar el actual proceso de descentralización. Deben tomarse en consideración todos aquellos aspectos que constituyen antecedentes en la formación del modelo de descentralización conocido actualmente.

El modelo “político ideológico de organización social” trajo consigo la centralización de las funciones del Estado Venezolano, como consecuencia de la realidad nacional completamente opuestas a las ideas descentralizadoras.²²¹

Desde el ámbito histórico es pertinente revisar los acontecimientos que permitieron la concreción del actual estado-nación, el cual fue transformándose, al punto de centralizar todas sus funciones, desencadenando

²²¹Lucena Castellano, Rafael. (1997). Evolución Histórica de la Descentralización en Venezuela. Revista FACES. Año 7, No. 14. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

los acontecimientos, al extremo de hacer necesario el establecimiento de un sistema descentralizado.²²²

Si bien es cierto en el capítulo anterior in fine se hace alusión a la situación histórica y política de la década de los años 50, es preciso revisar este período tomando en consideración la transformación de la forma de Estado y la adaptación de un proceso centralizador hacia gobiernos democráticos de tendencia descentralizadora.

Tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez, una Junta de Gobierno asume las riendas del país, cuya función era preparar la transición del país para un proceso electoral democrático. Los partidos políticos fueron legalizados y se organizó la administración y el funcionamiento del Estado.²²³

Rómulo Betancourt, apoyado por el partido Acción Democrática y de algunos sectores de la vida nacional e internacional gana las elecciones presidenciales el 7 de Diciembre de 1958, asumiendo la presidencia el 13 de Febrero de 1959. Caracterizándose este período por las grandes dificultades políticas y sociales por la que atravesaba el país.²²⁴

Durante el período Presidencial de Rómulo Betancourt, 1958-1963, se dan hechos relevantes, entre los cuales se pueden mencionar, el Pacto de Punto Fijo; la distribución de las riquezas en manos de pequeños grupos familiares, lo que acrecentó la pobreza; y el incremento del control por parte de los partidos políticos en todos los ámbitos de la vida nacional, incluyendo la pérdida de la autonomía.²²⁵

Durante este gobierno, en 1961 se promulga una nueva Constitución, adoptándose como forma de Estado la centralización, para dar respuesta a las necesidades imperantes en ese momento.

²²² Ibídem

²²³ Ibídem

²²⁴ Ibídem

²²⁵ Ibídem

En el período presidencial del Dr. Rafael Caldera, 1968-1973, se acrecentó el proceso centralizador en el país, se caracterizó por los acuerdos de alternabilidad de los partidos políticos, Acción Democrática y COPEI, agrupándose en ellos los sectores políticos, culturales, económicos, entre otros, lo que ocasionó graves problemas, como económicos y sociales²²⁶.

En el gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, 1973-1978, se aplican medidas económicas tendientes a desconcentrar la economía del país, se impulsa el desarrollo de empresas, industrias, fábricas, desde la zona central hacia otras zonas del país, pero el funcionamiento de las regiones dependía cada vez más del Poder Central.²²⁷

El Dr. Luis Herrera Campins asume la presidencia, entre 1978-1983, periodo en el cual se produce el avance hacia un proceso descentralizador, al ser sancionada la Ley Orgánica del Régimen Municipal, así como se establecen las elecciones por separado del Presidente de la República, Congreso Nacional, Asamblea Legislativa, de los Concejos Municipales;²²⁸ hecho éste que busca darle participación a los electores en la escogencia de las autoridades locales, impulsando el desarrollo de los Municipios, sentando las bases para el establecimiento del proceso descentralizador del Poder Nacional. Este periodo presidencial se caracterizó por las graves crisis generadas por las políticas económicas implementadas, llevando al país a una grave crisis. Por lo cual el país entendió que no era posible mantener el modelo “rentista-centralista” de desarrollo que se venía aplicando.²²⁹

En el gobierno de Jaime Lusinchi, 1983-1988, se crea la comisión para la reforma del Estado “COPRE”, creada el 17 diciembre de 1984 de cuya misión fue: la reforma electoral, de partidos, de la organización del Estado y municipal. Esta Comisión propuso, entre otras cosas, la elección directa de gobernadores y alcaldes, lo que se hace efectivo en 1989, comenzando así el proceso

²²⁶ *Ibíd*em

²²⁷ *Ibíd*em

²²⁸ *Ibíd*em

²²⁹ *Ibíd*em

descentralizador del país; así como se propuso separar las elecciones de alcaldes y concejales del resto.²³⁰

El Centralismo en Venezuela se fundamenta en causas de índole “histórico, económico y político”. Desde el punto de vista histórico es efecto del “modelo administrativo” imperantes desde tiempos de la Colonia impuesto por España.

Con Juan Vicente Gómez, como consecuencia de la explotación petrolera se aplica un centralismo económico, a partir de 1923; el Centralismo político es planteado en la Constitución de 1961, surge como la forma de afrontar la “subversión de izquierda” y de fortalecer la nueva democracia, cuya defensa se centraliza en el poder central y en los partidos políticos, el texto constitucional de 1961 dio prioridad al sistema político, anteponiéndolo a los “valores democráticos”, como la “participación”, la representatividad, la autonomía de las regiones, entre otras.²³¹

Aunque la Constitución de 1961 señala en su artículo 2°.- “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”,²³² el régimen político es Centralista, ya que todo el “poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo” es ejercido por las “instituciones políticas nacionales”²³³, en detrimento de las regiones, situación que se da, como reacción a las políticas federalista de los años sometidos al caudillismo imperante en Venezuela hasta el gobierno autocrático de Juan Vicente Gómez.

2.3.1 La crisis del Estado Centralizado en Venezuela

²³⁰ Ibídem

²³¹ García, María-Pilar (1991). *Ambiente, Estado y Sociedad. Crisis, Estado y Sociedad Civil: Conflictos Socio-Ambientales*. Universidad Simón Bolívar. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Caracas. p 32 y sig.

²³² Brewer-Carías, Allan (1984). *Constitución de 1961 y Enmiendas N° 1 y N° 2*. Colección de Textos Legislativos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. p. 116

²³³ Ibídem, p. 105

Como ya se ha dicho, la forma de Estado de Venezuela conforme a lo establecido en la Constitución de 1961, es la de un Estado Federal, en realidad el comportamiento del Poder Central es el de un Estado Centralizado, esto como consecuencia de la experiencia de los períodos de gobiernos autocráticos a los que había sido sometida la República; con el inicio de la democracia y en resguardo de ella, los gobiernos posteriores a la caída de la dictadura en 1958, durante el período de transición hacia la democracia, celebraron pactos con las agrupaciones partidistas de mayor popularidad, con el objeto de salvaguardar el sistema de gobierno, el de mayor relevancia fue el Pacto de Punto Fijo, en el que los partidos políticos se comprometieron a amparar y defender la república, esto hace que el Estado se convierta en un “Estado Centralizado de Partidos”²³⁴. Lo que trajo como consecuencia el empoderamiento de los partidos políticos, tratando de mantenerse en el poder, olvidándose de la crisis en que estaba sumergida la república²³⁵

²³⁴Brewer-Carías, Allan (2001). La Descentralización Política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva). Revista Provincia. No. 7. Universidad de los Andes. p. 7 y sig.

²³⁵Esto ocasionó, de acuerdo con García, María-Pilar. (Ob. Cit. p. 32)

a) Desconfianza en los partidos políticos por parte de la sociedad civil que quedó excluida del sistema clientelar, así como también la pérdida de la capacidad movilizadora de estos partidos. Ello sin embargo, no ha significado un cuestionamiento a las reglas básicas de la democracia, o al “régimen político, sino al “poder” de los partidos políticos.

b) Surgimiento de nuevos actores que rechazan la maquinaria partidista y en su lugar proponen criterios de participación a escala comunitaria o local, como medida para salvaguardar la democracia: criterios que como indicamos fueron excluidos de la definición de democracia mínima usada en la Constitución de 1961. Con la aparición de nuevos actores, el panorama político se complejiza y heterogeniza en término de los intereses y se dificultan las posibilidades de consenso y negociación.

c) Estos nuevos actores también rechazan algunas de las políticas gubernamentales más recientes, mediante el cuestionamiento a las bases ideológico-programáticas en que éstas se fundamentan.

d) Descubrimiento por parte de los nuevos actores de su potencial movilizador, e incapacidad del débil sistema organizativo de la sociedad civil para canalizarlo llegándose así a su expresión histórica Desconfianza en los partidos políticos por parte de la sociedad civil que quedó excluida del sistema clientelar, así como también la pérdida de la capacidad movilizadora de estos partidos. Ello sin embargo, no ha significado un cuestionamiento a las reglas básicas de la democracia, o al “régimen político, sino al “poder” de los partidos políticos.

e) Surgimiento de nuevos actores que rechazan la maquinaria partidista y en su lugar proponen criterios de participación a escala comunitaria o local, como medida para salvaguardar la democracia: criterios que como indicamos fueron excluidos de la definición de democracia mínima usada en la Constitución de 1961. Con la aparición de nuevos actores, el panorama político se complejiza y heterogeniza en término de los intereses y se dificultan las posibilidades de consenso y negociación.

f) Estos nuevos actores también rechazan algunas de las políticas gubernamentales más recientes, mediante el cuestionamiento a las bases ideológico-programáticas en que éstas se fundamentan.

El “Estado Centralizado de Partidos”²³⁶ concedió a los partidos políticos el “monopolio de la representatividad” y de la “participación política”, lo cual causó nuevos reclamos en la sociedad, en lo referente a más “representatividad” y más “participación”, pero, diferente a la de los partidos políticos; lo que ocasionó a llamar a una Asamblea Nacional Constituyente. A fin de cambiar el sistema de “Estado Centralizado de Partidos” por un Estado Descentralizado y Participativo, lo que implica la reorganización “territorial del Poder”, y por consiguiente, reforzar el “Federalismo” y el “Municipalismo”.

En síntesis, los partidos políticos que habían ayudado a implantar y defender la democracia después de la dictadura, fueron el germen de la crisis del Estado, reflejada en el fracaso de sus Instituciones, estaban en crisis el “Congreso, los Servicios Públicos, los Tribunales, los Sindicatos, los Partidos Políticos, las Asambleas Legislativas”, en fin, ninguna Institución funcionaba. Los partidos no se percataron que después de 30 años, era necesario implementar un nuevo “Proyecto Político”, basado en la “descentralización política” y la “despartidización de la sociedad”, que comprendiera el “modelo de Estado democrático” contenido en la Constitución de 1961.²³⁷

2.3.2. La Federación en Venezuela

Venezuela a lo largo de su historia se ha caracterizado por tener continuos procesos de centralización y descentralización política, en los cuales el caudillismo político regional tuvo gran influencia. El centralismo prevaleció

g) Descubrimiento por parte de los nuevos actores de su potencial movilizador, e incapacidad del débil sistema organizativo de la sociedad civil para canalizarlo llegándose así a su expresión histórica en los estallidos sociales del 27 de febrero de 1989.

²³⁶Brewer-Carías, Allan (2001). *La Descentralización Política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)*. Ob. Cit. p. 7 y sig.

²³⁷Brewer- Carías, Allan (1996). *Evolución Histórica del Estado. Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. p. 523 y sig.

durante casi todo el siglo XIX.²³⁸ Su conformación como Estado hizo necesaria la transferencia de funciones desde los gobiernos centrales a las autoridades que se iban designando, teniendo así un formato centralizado. En lo que se refiere a la Instituciones, siempre hubo prevalencia del poder político, administrativo y jurídico en manos de la Administración Nacional y si analizan desde el punto de vista de la federación el poder no fue compartido con los entes territoriales.

Reseñando la historia Federal de Venezuela se pueden hacer las siguientes acotaciones: Durante el lapso comprendido entre 1811 y 1829 se integra un Estado independiente y autónomo, de forma federal. En 1830, con la separación de la Gran Colombia se aprueba una nueva constitución, en la que se señala que el gobierno es "...republicano, popular, representativo, responsable y alternativo..", hasta abril de 1858 Venezuela estuvo sometida a una oligarquía autocrática personalista; producto de la situación que vivía el país, se inicia la llamada Guerra Federal con la ocupación del fuerte de Puerto Cabello, quedando dividido el país en dos bandos, uno conformado por los federalistas, y otro los conservadores.

Con el Convenio de Coche el 22 de mayo de 1863 se busca la pacificación, y en asamblea que tuvo lugar el 17 de junio Páez nombra Presidente Provisional y Vicepresidente a Juan Crisóstomo Falcón y a Antonio Guzmán Blanco, respectivamente. Siendo ratificados por la Asamblea Constituyente encargada de redactar la Constitución Federal de 1864, la que establece que el gobierno será federal, en ella se denomina al país Estados Unidos de Venezuela.

Entre los años 1864 y 1899, con la Revolución Restauradora, el Congreso decreta la autonomía de los Estados, conforme a la Constitución de 1864, las posteriores Constituciones de 1874, 1881, 1891 y 1893 constituyen reformas de la de 1864, manteniéndose las características del estado federal vigente.

²³⁸ *Ibíd*em

De 1901 con la designación de Cipriano Castro como presidente interino, por parte de una Asamblea Constituyente, vale destacar que en la Constitución de 1925 se añade a los Poderes que con formaron el Poder Público, el Poder Municipal; hasta 1941 se inicia el período conocido como “invasión andina”, se reinicia otro período de regímenes autocráticos, aunque en todas las constituciones se establece que el gobierno será “popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable”. A partir de 1941 asumiendo la presidencia Isaías Medina Angarita hasta 1958 se inicia un período en el que uno de los hechos relevantes son las manifestaciones democráticas que produjeron la conformación de los partidos políticos, es electo presidente Rómulo Gallegos, siendo derrocado de 1948 por una Junta Militar, y se inicia la dictadura de Marcos Pérez Jiménez hasta enero de 1958.

En las dos últimas Constituciones promulgadas, la de 1961 y 1999, se establece la forma de gobierno federal, siendo el primero, si se puede decir, federal - centralizado; y en la de 1999, se señala que es un gobierno federal descentralizado.

En la Constitución de 1961 se plantea que “La república de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”; pues bien aún en 1989 el Estado venezolano era centralizado, no solo desde el punto de vista político, sino que además era administrativamente centralizado, carecía de responsabilidad política y de cualquier mecanismo que garantizara la participación ciudadana; y ya la sociedad civil comenzaba a luchar para lograr que la democracia llegara a los niveles locales, ya que los gobernadores era nombrados por el Presidente y no existía la figura del Alcalde, por lo que la sociedad civil comenzaba a exigir su participación en la elección directa y democráticamente de sus gobernantes y autoridades regionales y locales.

Ya en 1985 había sido creada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), conformada por representantes de los partidos políticos,

gremios, asociaciones empresariales y sindicales, universidades y agrupaciones de ciudadanos, comisión que tendría como objetivo analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad venezolana. La COPRE determinó la necesidad de definir las competencias de cada uno de los niveles del Estado, restablecer el federalismo y con ello iniciar el desarrollo político de la sociedad e incrementar la legitimidad del sistema político COPRE 1987; es decir, que era necesario profundizar la democracia.

Entre las acciones que se decretaron con la idea de reformar y modernizar el Estado venezolano para ahondar la democracia están las siguientes: 1.- Se realizaron reformas a la Ley Orgánica del Sufragio. 2.- Se instaura la elección directa y secreta de los gobernadores. 3.- Se reforma la Ley orgánica del régimen municipal y con ello la creación, ello conduce a la creación de la figura del Alcalde y a la elección por mandato popular como máxima autoridad municipal. La situación política, económica y social, así como el entorno internacional, son las variables que dan impulso a la puesta en práctica del programa de descentralización política-administrativa. Aparentemente la iniciativa de instaurar la descentralización obedeció a la búsqueda de una vía legítima para corregir los niveles de gobernabilidad, más no constituía un compromiso cierto para ahondar la democracia por medio de la descentralización; por eso Brewer-Carías considera "...a esas autoridades se les hacía y aún se les hace difícil racionalizar que para el poder central la descentralización implica perder poder para conservar la democracia"²³⁹.

Para entonces los sectores políticos, los agentes del Estado, optaron por continuar con sus estructuras de poder, siendo ellos los primeros opositores del proceso descentralizador del poder político, y continuaron sin darle lectura a las exigencias de la sociedad civil. Plantea Márquez: que hay otros que se oponen basándose en el supuesto de que ello puede generar

²³⁹ Brewer Carías, Allan. (1999). *Situación actual del Proceso de Descentralización en Venezuela, en Descentralización Presente y Futuro*. FIDES y Agencia Española de Cooperación Internacional. Caracas. Ps 20 a 30.

caudillos regionales y locales; y se justifica bajo el supuesto de que este es un mecanismo que puede desintegrar la unidad de la República²⁴⁰.

Por su parte, De La Cruz revela que las políticas descentralizadoras “se encuentran ante la oposición de las viejas capas de políticos populistas que ven amenazadas sus posiciones por la emergencia de nuevos liderazgos y nuevas reglas de juego entre el Estado y la sociedad”.²⁴¹

Analizando el proceso descentralizador en Venezuela hay quienes consideran que entre las principales deficiencias de la misma está el que no haya sido vista por los diferentes gobiernos de 1989 hasta ahora como una política de Estado sino que depende de los vaivenes e intereses de los mismos (PNUD/BM/BID)²⁴². Otros autores señalan que este proceso no ha progresado mucho y que más bien todavía persiste una alta centralización política-administrativa.

Por su parte Gustavo Linares²⁴³ destaca la importancia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, pero al mismo tiempo expone que ésta adolece de algunas fallas, es ambigua y poco estructurado el mecanismo para la transferencia de competencia a los Estados y Municipios. Continúa, que ésta tiene dos grandes deficiencias que pueden entorpecer el proceso de descentralización en el país. 1.- el procedimiento para la transferencia de servicios no es claro, y no hay espacio ni para la negociación ni para la colaboración entre el poder ejecutivo y las autoridades de los Estados. 2.- ésta solo enumera cada uno de los servicios que pasarán a la autoridad de los Estados pero no define cuales van a

²⁴⁰ Márquez, Trino. (1996). *El Estado en Venezuela, Reforma de la Administración Pública y Políticas contra la Pobreza*. Editorial Panapo. Caracas. Ps 7, 18

²⁴¹ De La Cruz, Rafael. (1992). *La Estrategia de Descentralización en Venezuela*, en *Descentralización Gobernabilidad y Democracia*. Rafael De La Cruz, Coordinador. Edi. Nueva Sociedad. Caracas. Ps 15 a 73.

²⁴² PNUD/BANCO MUNDIAL/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (1999). *La Descentralización: Diálogo para el Desarrollo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

²⁴³ Linares, Gustavo. (1992). *Instrumentos Legales para Avanzar en la Descentralización*, en *Descentralización Gobernabilidad y Democracia*. Rafael De La Cruz Coordinador. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Venezuela. Ps 74 a 117.

continuar bajo el dominio del gobierno central. Aún y cuando la Nación cuenta con una Ley de Descentralización, esta no es tan amplia como para ofrecer autonomía de decisión a los Estados; el artículo dieciocho, por ejemplo, enumera la serie de limitaciones que los Estado tienen, especialmente de carácter tributario. Las capacidades tributarias y financieras de los gobiernos subnacionales es una de las variables que afecta los niveles de descentralización de los mismos. En general, esas ambigüedades que se encuentran en la ley, pueden ser consecuencia de las ambiciones de aquellos sectores no interesados en tal política avance exitosamente.

Por otra parte hay quienes consideran que no deben existir expectativas acerca de que los agentes de los gobiernos descentralizados resuelvan deficiencias, debilidades o insuficiencias del gobierno central.

Aún cuando la COPRE determina la necesidad de profundizar la democracia venezolana, puede observarse que la misma Ley de Régimen Municipal de 1989 no brindaba la amplitud suficiente que permitiera la participación ciudadana en la toma de decisiones por parte del gobierno municipal, aunque plantea mecanismos para la participación comunitaria para ahondar la democracia y promover el acercamiento de las autoridades a los ciudadanos, éstos no participan, sino cuando accionan para enfrentar a las autoridades a fin de lograr la resolución de problemas puntuales y una vez logrado el objetivo, se disuelven los grupos o comisiones conformadas al respecto.

En cuanto a las finanzas de las entidades regionales y locales, la característica era la de una distribución centralista de los recursos mediante situado constitucional; pero, a partir de 1989 con la Ley Orgánica de Descentralización que se comienza a superar el anterior esquema distributivo de los recursos, lo que se acentúa al derogarse la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, estableciéndose un sistema más flexible.

La COPRE consideró que el esquema coordinador de la citada ley “sustraja de la jurisdicción de la entidad federal el 50 % del Situado Constitucional” lo

cual obligaba a negociar su utilización con entes nacionales, “la decisión acerca de los programas dependía, en la práctica, de los entes nacionales.”²⁴⁴

En este aspecto la COPRE hizo algunas recomendaciones que llevaran a un esquema mixto, en el cual el Estado proporcionara los recursos financieros para estimular el desarrollo, pero que al mismo tiempo permitiera a las entidades federales la explotación de actividades económicas, así como la promoción de un sistema impositivo regional y local, a los fines de mejorar esos financiamientos.

También propuso la coordinación de acciones entre el Gobierno Central y los Estados, lo cual habría de realizarse mediante la delimitación de sus competencias, a través de mecanismos de planificación participativa (COPRE). Sostiene que la mayor debilidad que presenta el proceso de descentralización, es la delimitación de competencias vivido durante los años noventa, no plasmada en la Ley Orgánica de Descentralización, en la que solo se le nombra, por lo que es una situación que debe ser resuelta en leyes posteriores.

Luego de la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización otra situación que debía ser resuelta es la falta de ingresos por tasas, los obtenidos hasta ahora no eran suficientes para aumentar los ingresos de los Estados, ya que no bastaban para dotarlos de autonomía financiera, que les permitiera cumplir con las obligaciones y compromisos que les producía el proceso de descentralización, ni para cubrir los gastos de mantenimiento de los servicios que habían de asumir los Estados, ya que la transferencia de competencias y servicios solo podían afrontarse con recursos fiscales y financieros que permitieran su ejercicio.

Los primeros gobernadores electos en forma directa se encontraron con una situación precaria que conspiraba contra el desarrollo de sus gestiones, esto los obligó a buscar nuevos sistemas de gestión que les permitiera un manejo más efectivo y confiable de la información, recursos humanos, herramientas y capacidad de gestión, lo cual redundó en crear condiciones favorables para

²⁴⁴ COPRE. (1989). *La Descentralización. Una oportunidad para la Democracia*. Caracas. Venezuela. Ps 41-42.

negociar con el poder central, por supuesto que no todos los gobernadores alcanzaron los mismos logros, lo que ocasionó un desarrollo desigual entre las regiones.

Con respecto a la obtención y aplicación de recursos sostiene Ayala Corao²⁴⁵ que: en un esquema de redistribución fiscal para el financiamiento de la federación descentralizada interviene el juego de intereses de los correspondientes actores, los cuales en términos generales, se identifican con las tendencias federal-descentralizadora y unionista-centralizadora, en pugna desde el siglo XIX, una vez declarada nuestra independencia, y que ha explicado la coexistencia de textos constitucionales federales con regímenes y gobiernos centralistas.

CAPÍTULO III

DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999

3.1 CONSTITUCION DE 1999.

²⁴⁵ Ayala Corao, Carlos. *Naturaleza y Alcance de la Descentralización Estatal*. En leyes para la Descentralización Política de la Federación. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Pp. 69-74

El 25 de julio de 1999 se elige la Asamblea Nacional Constituyente cuyo cometido será redactar una nueva Constitución, instalándose el 3 de agosto de 1999, permitiendo el funcionamiento de los poderes constituidos. Iniciadas las actividades, fueron conformadas veinte Comisiones Permanentes, con la responsabilidad de desarrollar cada una de ellas, partes del proyecto de Constitución, las cuales fueron posteriormente integradas en un solo texto.

Este proyecto fue presentado el 18 de octubre en la Plenaria de la Asamblea recibiendo dos discusiones entre el 19 de octubre y 14 de noviembre de 1999, y aprobado el 17 de noviembre de 1999, estableciendo la Asamblea Constituyente el 15 de diciembre del mismo año, como la fecha en que sería sometido a la aprobación por parte del pueblo de Venezuela, mediante Referendo Aprobatorio.

3 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como todas, tiene una estructura conformada por el Preámbulo, la parte Dogmática y la parte Orgánica. El Preámbulo que desde el punto de vista jurídico, es la presentación de la misma, en él se manifiestan los principios en los que se basa, los propósitos y fines que aspira alcanzar la Constituyente, actuando en este caso como poder originario, pudiera decirse que es el contenido programático de la organización política del Estado venezolano²⁴⁶, tanto en

²⁴⁶ El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario representado por la Asamblea Nacional Constituyente mediante el voto libre y en referendo democrático, decreta la siguiente

lo interno, como en lo internacional, así como en los ámbitos religioso, político, económico, moral, social e histórico. En lo que se refiere a la política interna, la propuesta es proteger la independencia e integridad territorial de la nación, mantener su unidad, libertad y estabilidad institucional; asimismo, señala la defensa y amparo de los derechos fundamentales. Al propio tiempo hace alusión a los aspectos morales e históricos, resaltando las luchas por la libertad, la justicia llevadas a cabo por el pueblo y los libertadores.

La parte *Dogmática*, es el conjunto de estipulaciones que tienen como base los derechos inherentes al ser humano; desde el punto de vista jurídico-constitucional, en ella se establecen los principios fundamentales que van a regular, a restringir al poder público frente a los derechos de los ciudadanos, de esto se deduce que la parte dogmática se encuentra inserta en el capítulo referido a las Garantías Constitucionales, proclamando los Derechos Constitucionales y las acciones del Estado en el ámbito del Derecho Internacional Público. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está contenida en el Título III, con la denominación: DE LOS DEBERES, DERECHOS HUMANOS Y GARANTIAS, Capítulo I, a partir del artículo 19.

En cuanto a la parte *Orgánica*, puede considerarse parte esencial de la Constitución; contiene la organización y funcionamiento del Estado, de los Poderes Públicos, elementos fundamentales y los factores que los condicionan, las atribuciones de los órganos que los ejercen, y las diferentes tareas que se asignan a los órganos que ejercen el poder político. La parte orgánica se encuentra en la Constitución a partir del Título IV, denominada: DEL PODER PÚBLICO, comenzando en el artículo 136 de la misma.

En lo que se refiere a las Disposiciones Transitorias, al decir de Brewer Carías “Estas Disposiciones Transitorias conducían a asegurar la permanencia de una normativa especial, mientras el legislador completa el programa político establecido en el texto constitucional”²⁴⁷

²⁴⁷ Brewer-Carías, Allan (1985). Instituciones Políticas y Constitucionales. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal. p. 338

Vale decir, que la creación de las Disposiciones Transitorias implica aceptar la existencia de normas de carácter temporal, creadas por el Constituyente con la idea de dar solución a situaciones jurídicas surgidas como consecuencia de la promulgación y entrada en vigencia de la nueva Constitución.

En el TÍTULO I de la Constitución de 1999, están contenidos los Principios Fundamentales en que se basa la normativa venezolana

En este contexto el objetivo fundamental es crear una realidad condicionante para el desarrollo social y espiritual, de convivencia, y de igualdad para que todos los ciudadanos se puedan desenvolver su personalidad de modo libre, disfrutando con plenitud de los Derechos Humanos reconocidos, conforme lo señala la Exposición de Motivos en lo atinente a los Principios Fundamentales contenidos en su Título²⁴⁸

La idea del Estado Federal, contenida en la mayoría de las constituciones venezolanas desde 1810, se mantiene en esta Constitución, así como se establece en su Exposición de Motivos: “..el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”.

Continúa la Exposición de Motivos “... son característicos del modelo federal cooperativo, en el que las autoridades y comunidades de los distintos niveles políticos territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartido para el ejercicio de las competencias en que concurren”; refiriéndose a la aplicación de los principios reconocidos en el Artículo 4; es decir, que comparten la ejecución de sus competencias, para lograr sus objetivos; esta forma de gobierno además enlaza y coordina las acciones de los Poderes Nacional, Estatal y Municipal, en protección de la democracia y del logro de sus fines.

²⁴⁸ Gaceta Oficial No 5.453 Extraordinario del 24-03-2000

Siguiendo con la Exposición de Motivos, al ser calificado el Estado venezolano como federal descentralizado, se hace con el objeto de reemplazar el Estado federal centralizado existente en la Constitución de 1961, por un Estado en el que los distintos niveles político territoriales, así como las comunidades se incorporen en la creación de políticas que garanticen que los servicios públicos se prestarán en pro de la sociedad.

En el Preámbulo de la Constitución se establece

“... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y futuras generaciones...”;

aquí se reconoce la existencia del Estado federal y descentralizado, incorporando a la sociedad en el funcionamiento del Estado para alcanzar esos fines.

En cuanto al cuerpo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dentro de los Principios Fundamentales (Título I) se expresa lo siguiente: en el artículo 1. Declara que la República Bolivariana de Venezuela es “irrevocablemente libre e independiente” y que fundamenta su “patrimonio moral y valores de libertad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar...” Por tanto en este artículo se detallan principios fundamentales inherentes al ser humano, al igual que en el artículo 1, como son el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, entre otros; asimismo se determina la forma de Estado.

En general, este artículo contiene principios tanto de contenido social como político, que protegen los derechos y garantías de los venezolanos.

En el Artículo 2, se plantea un Estado “democrático social y de Derecho”, por lo que se debe descentralizar el Poder Público; por ello plantea en el Artículo 4 “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

La Constitución establece como forma de Estado la Federal, enfatizando que es también descentralizado, lo que transmite la idea de la desconcentración del poder público, favoreciendo la democracia representativa y la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo de la actividad o gestión pública. Por lo que vale decir que una vez aprobada la Constitución de 1999, Venezuela pasa a ser una de conformación política federal y de régimen público descentralizado, a la que deben acogerse todas las entidades, poderes públicos y órganos de gobierno.

Al tratarse de un Estado Federal cooperativo, se plantea la aplicación de los principios señalados en este artículo “...integridad territorial, cooperación, solidaridad concurrencia y corresponsabilidad...”; lo que implica la distribución del poder del Estado hacia los diferentes niveles político territoriales, sin afectar la integridad territorial de la Nación.

En teoría, otros elementos que distinguen al Estado Federal son: el reconocimiento constitucional de la autonomía, la subsidiariedad y la exclusividad de ciertas competencias por parte de los poderes locales, al igual que el principio de la participación ciudadana, lo cual reconoce la autonomía de las esferas locales y democratiza el ejercicio de Poder Público.

La Constitución de 1999 al establecer la ORGANIZACIÓN DEL ESTADO, hace el reconocimiento de la FEDERACION, a pesar de que no se puede negar un corte tanto centralista como presidencialista, en sentido general cabe destacar los siguientes puntos:

1. En cuanto a la División Política: Al organizar políticamente la República, hace la división del territorio nacional en el territorio de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. Igualmente señala la organización del territorio en Municipios, este planteamiento se encuentra en el encabezado del artículo 16.
2. Por otra parte, en el segundo aparte del artículo 18 señala que la territorial de la ciudad de Caracas, y que dicha ley debe "...integrar un sistema de gobierno municipal de dos niveles...".
3. En lo que al Poder Público se refiere: al aplicar una distribución vertical plantea que es Municipal, Estatal y Nacional, señalando que solo en el Municipal y el Estatal existen los poderes legislativo y ejecutivo.
4. En lo referente al Poder Estatal plantea
 - Los Estados: en el artículo 159 "...son entidades autónomas e iguales en independencia, soberanía e integridad nacional..."; esto en aplicación del principio de autonomía; de lo que resulta la conformación de un Estado integrado por entidades territoriales (Estados y Municipios) con autonomía y personalidad jurídica reconocidas constitucionalmente, además un gobierno y una administración ejercidas por autoridades electas por el pueblo.
- En lo atinente a la Constitución estatal, en el artículo 164 señala unas competencias que son exclusivas de los Estados²⁴⁹

²⁴⁹ Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los Estados:

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. 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.

- En lo referente a Gobierno y administración: Estos ámbitos están contemplados en los artículos 160 y 161, respectivamente; los gobernadores son elegidos por períodos de 4 años, con reelección inmediata, por una sola vez, en lo que respecta a la administración, deben rendir cuentas de su gestión ante el Contralor. El artículo 160 fue modificado, en la Enmienda N° 1, realizada a la Constitución el 15 de febrero de 2009, en la cual se elimina el límite (una sola vez) a la reelección de los gobernadores, se establece "...podrá ser reelegido o reelegida".
- Con respecto al Legislativo: El artículo 162 establece la conformación, integración y duración de los Consejos Legislativos.²⁵⁰. Este artículo fue modificado, según la Enmienda N° 1 del 15 de febrero de 2009, "...Los legisladores o Legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos o reelegidas...", es decir, sin límite.
- En cuanto a la Contraloría: en el artículo 163 se establece que es un organismo que goza de autonomía orgánica y funcional, y que el nombramiento del Contralor o Contralora será por concurso público. Cada

-
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
 8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.
 9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.
 10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
 11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

²⁵⁰ Artículo 162. El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, que proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.
2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
3. Las demás que le para ser integrante del Consejo Legislativo, esta Constitución y la ley.

Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto le sea aplicable. Los legisladores y legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos o reelegidas solamente por dos períodos. La ley nacional regulará el régimen de la organización y funcionamiento del Consejo Legislativo.

Estado tendrá una Contraloría que será responsable del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales.

De acuerdo a la Constitución, los estados poseen competencia "exclusiva" para organizar sus propios poderes públicos; más, esta competencia no es plena, porque está sujeta de una u otra manera a la legislación nacional.

- El ordinal 1 del artículo 164 atribuye a los Estado, a través de sus Consejos Legislativos, la potestad de dictar la Constitución del Estado para organizar los poderes público, lo cual es un signo fundamental de la autonomía de los Estados, por lo que debería implicar la potestad de regular la organización y funcionamiento de los órganos de los Poderes Legislativo (Consejos Legislativos) y Ejecutivo (Gobernación y Administración Pública estatal) en cada uno de los Estados, así como también de los otros órganos del Poder Público estatal, por ejemplo, las Contralorías de los Estados. En cuanto al Poder Judicial, su organización y funcionamiento en Venezuela es de exclusiva competencia nacional
- En el artículo 165 se distinguen las leyes de base, que son las nacionales, y las leyes de desarrollo, las estatales, esto en atención a las competencias concurrentes.²⁵¹
- En el mismo artículo 165 se enuncia la transferencia de competencias, servicios y recursos a los Municipios; y en su aparte único, los mecanismos que han de regularlas.
- El Artículo 166 estipula la creación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Por otra parte, el principio de la descentralización administrativa facilita la

²⁵¹ Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.

transferencia de competencias del Poder Nacional hacia los Poderes Estadales y Municipales (los más cercanos a las comunidades), y por ende hacia las comunidades y grupos vecinales organizados para realizar el cumplimiento de los servicios públicos, y hacer valer la participación de las comunidades y grupos vecinales, esto no significa la sustitución de los entes político territoriales por la participación ciudadana.

Asimismo, dispone la Constitución en el mismo Artículo 6, que “el gobierno es y será siempre...descentralizado”²⁵²; concibiendo la descentralización como una política esencial que conlleve la profundización de la democracia y la eficacia y eficiencia del Estado, por lo que incluye en este contenido a las entidades políticas, como parte integrante de la estructura del mismo. Para desarrollar esta política se prevé un sistema público de salud, fiscal, judicial, entre otros ámbitos; que garantice la descentralización administrativa de los entes gubernamentales, por ejemplo, tribunales regionales a fin de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial y la descentralización del sistema penitenciario donde se llega incluso a plantear su privatización, en materia fiscal la asignación de recursos provenientes de actividades de la hacienda en las localidades, desarrollo de políticas que lleven a un mejor funcionamiento de los centros de salud, entre otros.

El TÍTULO II, bajo la denominación “DEL ESPACIO GEOGRAFICO Y LA DIVISIÓN POLITICA. Del Territorio y demás espacios geográficos”

En lo atinente al territorio, establece la Constitución en el Artículo 10 que el territorio y demás espacios geográficos de Venezuela son los mismos que pertenecían a la Capitanía General de Venezuela antes de la conformación política acogida en 1810, “con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad”.

Cabe señalar que este enunciado, si se quiere, hace valer la noción del reclamo sobre el territorio conocido como “Esequibo”; al mismo tiempo, hace

²⁵² El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

factible la posibilidad de que algún gobierno pueda declarar inválidos tratados y laudos arbitrales que hoy puedan comprometer a la República. A partir del artículo 10 hasta el artículo 18 se detalla la conformación del territorio y demás espacios geográficos de la República²⁵³

²⁵³ Artículo 10. El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que le correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad.

Artículo 11. La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos, el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren.

El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, Isla La Tortuga, Isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, Islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva.

Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley.

Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.

Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

Artículo 13. El territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional.

El espacio geográfico venezolano es una zona de paz. No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, por parte de ninguna potencia o coalición de potencias.

Los Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional sólo podrán adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares dentro del área que se determine y mediante garantías de reciprocidad, con las limitaciones que establezca la ley. En dicho caso quedará siempre a salvo la soberanía nacional.

Las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

Artículo 14. La ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República.

Artículo 15. El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad.

La definición de soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, áreas marinas, históricas y vitales, mar territorial, áreas marinas y submarinas y otros de la misma naturaleza, tal como ultraterrestre y las comprendidas entre las líneas de base recta, varias veces se enuncian en el artículo 11, propagándose el concepto del ámbito de la soberanía territorial.

En el artículo 13 se plantea que el territorio venezolano "no podrá jamás ser vendido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional, y que el espacio geográfico es una zona de paz.

Continúa el artículo 13, "...No se podrán establecer en él bases militares extranjeras o instalaciones que tengan de alguna manera propósitos militares, o para alguna potencia o alianza de potencias", con esto se expanden las especificaciones de la soberanía nacional, estableciéndose el propósito del espacio geográfico; asimismo, este concepto de soberanía elimina de plano la eventualidad de una cooperación territorial o de cualquier otra naturaleza, inclusive la militar,

En lo relativo a las áreas fronteriza en el artículo 15 se declara la responsabilidad que tiene el Estado de desarrollar una "política integral en los

Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

Artículo 17. Las dependencias federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración estarán señalados en la ley.

Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley que especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.

espacios fronterizos, terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente..”, aquí se hace alusión a la definición de identidad nacional, lo cual se puede interpretar como una contradicción al carácter “multiétnico” de la democracia , que se establece en el Preámbulo de la Constitución.

Por otra parte en el artículo 16, refiriéndose a la estructura político territorial, distribuye el territorio nacional entre los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales, haciendo la salvedad de que el territorio está organizado en Municipios.

Al propio tiempo señala que la División político territorial se realizará a través de una ley orgánica que garantizará la autonomía y la descentralización político administrativa; pudiendo crear territorios federales en algunas zonas de los Estados, lo cual se hará mediante referendo aprobatorio a realizarse en los Estados involucrados; así como también, la conversión de un territorio federal en Estado, con asignación de todo o parte del territorio correspondiente; y su régimen y administración estarán contenidos en las leyes a crear.

Por ley especial también se ha de establecer la unidad político territorial de la Capital de la República, conformado por “dos niveles”, los Municipios del Distrito Capital y los del Estado Miranda; así como también su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, garantizando el temple democrático y participativo de su gobierno.

En el artículo 18 después de estipular que la ciudad de Caracas es la Capital de la República, así como el asiento de los órganos del Poder Nacional; deja claro que existe un territorio conocido como Distrito Capital, (el que antes era Distrito Federal, es decir, cambia la denominación a la parte oeste de la ciudad de Caracas) y un territorio conformado por el Estado Miranda, conformando parte de la división política de la República. Por tanto, con la conformación del Distrito Metropolitano de Caracas, según lo señalado en sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 13/12/2000 (Interpretación

de las leyes del Distrito Metropolitano de Caracas), “no ha nacido ninguna nueva entidad político territorial que deje sin efecto las previstas en el artículo 16 de la Constitución”.

Por otra parte en dicho territorio, en lo atinente al área ocupada por la ciudad de Caracas, como realidad urbana, es necesario establecer un sistema de gobierno municipal, de dos ni veles, integrados en una unidad político-territorial a los Municipios del Distrito Capital y a los Municipios del Estado Miranda en los que tiene su asiento la ciudad capital, es decir, Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo como unidad y continuidad urbanística.

Así mismo, la creación de la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas en base a la integración de los Municipios antes citados, no debe afectar la división política de la República, que sigue siendo en Estados y el Distrito Capital, así como tampoco los territorios del Distrito Capital y del Estado Miranda.

El TITULO III bajo la rúbrica: DE LOS DEBERES, DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍA. Desarrolla la Constitución todo lo relativo a las garantías, nacionalidad, ciudadanía, así como todos los derechos y deberes de los venezolanos.

El TITULO IV bajo la nominación DEL PODER PUBLICO. En el Capítulo I De las Disposiciones Fundamentales. Sección Primera: De las Disposiciones Generales.

Como se ve en su denominación el Título IV, está referido al Poder Público, abarca desde el artículo 136 hasta el artículo 185. La Constitución en aplicación de uno los principios del Estado Federal, como lo es el de la Distribución Vertical del Poder Público ha consagrado en su artículo 136²⁵⁴,

²⁵⁴ Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

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

que el mismo se encuentra distribuido entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, en atención a su proximidad con los ciudadanos, para que el pueblo ejerza su soberanía a través de los representantes que elija.

Conforme a este principio el Estado en su estructura sufre una descentralización, en tres niveles territoriales, lo que conlleva a que los órganos que los conforman, en cada nivel tengan competencias exclusivas. Establece también que el Poder Nacional se divide en cinco poderes, Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

A partir del artículo 137 y siguientes se señalan las atribuciones de los órganos que conforman el Poder Público, el ejercicio del Poder Público, la Administración Pública, la Función Pública, las responsabilidades, entre otros ámbitos, tal como lo establecen la Constitución y las leyes.

Por otra parte puede decirse que en este Título se plantean una serie de disposiciones que regulan la DESCENTRALIZACION, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

1. En el Artículo 156, están plasmadas las competencias del Poder Público Nacional²⁵⁵

Artículo 137. La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

²⁵⁵ Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

1. La política y la actuación internacional de la República.
2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.
3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.
4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras.
5. Los servicios de identificación.
6. La policía nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.
10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.
11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y de los

2. El Artículo 157, tiene en esencia un contenido descentralizador, ya que manifiesta que el Poder Legislativo, representado en la Asamblea Nacional, por decisión mayoritaria atribuirá a los Municipios o a los

demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución o por la ley.

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.

16. El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

17. El Régimen de metrología legal y control de calidad.

18. Los censos y estadísticas nacionales.

19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.

20. Las obras públicas de interés nacional.

21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.

23. Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio.

24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.

25. Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.

27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.

28. El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.

29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.

30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.

31. La organización y administración nacional de la justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo.

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

33. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.

Estados competencias que corresponden al Poder Nacional, y agrega “...a fin de promover la descentralización”.

3. El Artículo 158 Atribuye a la descentralización carácter de política pública nacional y señala entre otras cosas que “...debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población...”²⁵⁶, con la idea de que los cometidos del Estado sean eficaces y eficientes en sus logros.
4. Por otra parte en el Artículo 184 plantea la transferencia de los servicios a las comunidades y a los grupos de vecinos organizados, por parte de los Estados y Municipios²⁵⁷. Es de señalar que este artículo tiene gran importancia ya que promueve la desconcentración administrativa y la participación ciudadana.

El mismo artículo 184 señala entre otras obligaciones “....Los Estados y Municipios están obligados a realizar la transferencia de servicios y competencias en diversas materias a las comunidades; así como también a hacer posible la organización de juntas en las comunidades

²⁵⁶ Artículo 158. La descentralización como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales

²⁵⁷ Artículo 184 La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias de las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

para la vigilancia, control y evaluación de las obras y servicios públicos. Del mismo modo es atribución de los Estados y Municipios la promoción del desarrollo de la participación en los procesos económicos, en especial de cooperativas....”.

5. En el Artículo 185 se define al Consejo Federal de Gobierno como: “...órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios...”.
6. “...Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas...”.²⁵⁸
7. En el Artículo 206 se estipula que los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos.

En el Artículo 168 se da reconocimiento a los Municipios como unidad política primaria, con autonomía²⁵⁹ y personalidad jurídica, cuyos gobiernos

²⁵⁸ Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores o gobernadoras y tres alcaldes o alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

²⁵⁹ Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.

son elegidos directamente por el pueblo. Asimismo se señala que la ley que se dicte para regular el régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de Parroquias y otras entidades locales, también regularán los recursos disponibles conforme a las funciones que deban ejercer, la creación de las Parroquias “...atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos...” (art. 173).

El artículo 169 señala que tanto los Municipios como cualquier otra entidad local “... se regirán por esta 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.

La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”, de esta manera se plantea la apertura legal hacia la creación de leyes que rijan la organización, administración y gobierno de cualquier nivel local que cree según la Constitución.

3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.

En cuanto al Artículo 170, se admite la posibilidad de asociación entre los diferentes municipios o con otros entes públicos y que las mismas se registrarán por leyes que se crearán al respecto, y así señala que “Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Por ley se determinarán las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en distritos metropolitanos.

El Artículo 171 señala la posibilidad de conformación de los distritos metropolitanos, dependiendo el tipo de asociación que mantengan entre sí los Municipios, al respecto suscribe lo siguiente:

“Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos. La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También asegurará que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano tendrá en cuenta esas condiciones”.

En lo que se refiere a las decisiones sobre los límites, organización y competencias de esos Distritos Metropolitanos, las deja en manos de los Consejos Legislativos estatales, mediante ley estatal y previa consulta a la popular a las poblaciones involucradas; al respecto el Artículo 172 plantea:

“El Consejo Legislativo estatal, previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, definirá los

límites del distrito metropolitano y lo organizará según lo establecido en la ley orgánica nacional, determinando cuáles de las competencias metropolitanas serán asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano”.

A menos que se trate de entidades federales distintas, en ese caso, continúa el artículo: “...Cuando los Municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponderá a la Asamblea Nacional su creación y organización”.

En el artículo 173, se prevé la creación de nuevas Parroquias y la obtención de sus ingresos, al respecto señala el Artículo lo siguiente:

“El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas que como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio”.

Esto implica que no es obligatoria la división de los Municipios en Parroquias.

En virtud de la legislación nacional y estatal que se dicte con el objeto de desarrollar los principios constitucionales del régimen municipal, es que se van a establecer los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro de los municipios, al propio tiempo señalará los recursos de que van a disponer, tomando en cuenta las funciones asignadas, así como la participación que han de tener en los ingresos asignados a los municipios.

En cuanto al gobierno y administración de los Municipio el artículo 174 señala lo siguiente:

“El gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y de estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

Modificado, según Enmienda constitucional No. 1 del 15 de febrero de 2009, “...y podrán ser reelegidos o reelegidas”, es decir, no establece un límite de veces para optar a la reelección.

En lo que se refiere a la actividad legislativa de los Municipios, es ejercida por los concejales, al respecto el Artículo 175 establece: “La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley”.

Se establece en el Artículo 178. Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.
6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.
8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley.

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.

Los ingresos que obtendrán los Municipios se señalan en el Artículo 179, cuyo contenido es: Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de

intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.
4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales;
5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas;
6. Los demás que determine la ley.

Al plantearse la potestad tributaria de los Municipios se sostiene que gozan de autonomía frente a la de los otros poderes, según el contenido del Artículo 180 La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticos territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Prevé el artículo 182 la participación directa de la sociedad civil; al respecto contiene: Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los Presidentes o Presidentas de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

Siguiendo con la materia tributaria se establece en el Artículo 183. Los Estados y los Municipios no podrán:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados y Municipios sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

En el TITULO V bajo la rúbrica DE LA ORGANIZACION DEL PODER PUBLICO NACIONAL. El Capítulo I Del Poder Legislativo. Sección Primera: De las Disposiciones Generales. Comprende a partir del artículo 186 hasta el artículo 224.

En lo atinente al Poder Legislativo Nacional, lo ejercerá la Asamblea Nacional, al respecto en el Artículo 186 se establece la conformación de la Asamblea Nacional (antes Congreso Nacional), impone la Constitución de 1999 la transformación de la misma en la modalidad de Unicameral, desaparece la Cámara del Senado²⁶⁰

En cuanto a las atribuciones que le señala la Constitución en el Artículo 187, se encuentran las siguientes: Corresponde a la Asamblea Nacional:

1. Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional.

²⁶⁰ Artículo 186. La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país.

Cada entidad federal elegirá además, tres diputados o diputadas.

Los pueblos indígenas la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.

Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente escogido o escogida en el mismo proceso.

2. Proponer enmiendas y reformas a la Constitución, en los términos establecidos en esta Constitución.
3. Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca.
4. Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia.
5. Decretar amnistías.
6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.
7. Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.
8. Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada período constitucional.
9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros o con sociedades no domiciliadas en Venezuela.
10. Dar voto de censura al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y a los Ministros o Ministras. La moción de censura sólo podrá ser discutida dos días después de presentada a la Asamblea, la cual podrá decidir, por las tres quintas partes de los diputados o diputadas, que el voto de censura implica la destitución del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva o del Ministro o Ministra.
11. Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país.
12. Autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley.
13. Autorizar a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros.

14. Autorizar el nombramiento del Procurador o Procuradora General de la República y de los Jefes o Jefas de Misiones Diplomáticas Permanentes.
15. Acordar los honores del Panteón Nacional a venezolanos y venezolanas ilustres, que hayan prestado servicios eminentes a la República, después de transcurridos veinticinco años de su fallecimiento. Esta decisión podrá tomarse por recomendación del Presidente o Presidenta de la República, de las dos terceras partes de los Gobernadores o Gobernadoras de Estado o de los rectores o rectoras de las Universidades Nacionales en pleno.
16. Velar por los intereses y autonomía de los Estados.
17. Autorizar la salida del Presidente o Presidenta de la República del territorio nacional cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos.
18. Aprobar por ley los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo las excepciones consagradas en esta Constitución.
19. Dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan.
20. Calificar a sus integrantes y conocer de su renuncia. La separación temporal de un diputado o diputada sólo podrá acordarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados y las diputadas presentes.
21. Organizar su servicio de seguridad interna.
22. Acordar y ejecutar su presupuesto de gastos, tomando en cuenta las limitaciones financieras del país.
23. Ejecutar las resoluciones concernientes a su funcionamiento y organización administrativa.
24. Todas las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.24. Todas las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

En cuanto a la duración en las funciones de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, establece la Constitución en el Artículo 192: “Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos como máximo”.

Situación que fue modificada en la Enmienda No.1 de fecha 15 de febrero de 2009, Artículo 192. “Los diputados o diputadas de la Asamblea Nacional durarán cinco (5) años en el ejercicio de sus funciones sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas”.

En la Sección Cuarta. De la Formación de las Leyes. En el artículo 206, prevé la obligación por parte de la Asamblea Nacional de consultar a los Estados, a través del Consejo Legislativo, cuando se trate de materia que los involucre, así como la consulta a la sociedad civil, mediante los mecanismos que señale la ley a tales efectos.

En el Capítulo II. Nominado Del Poder Ejecutivo Nacional. En la Sección Primera. Del Presidente o Presidenta de la República, El artículo 225 establece lo relativo al ejercicio del mismo: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios y funcionarias que determine esta Constitución y la ley.

En el artículo 226 señala que el Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional y por ende es quien dirige la acción del Gobierno.

En cuanto a la duración del Presidente o Presidenta en el cargo, establece en el Artículo 230: “El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional”. El contenido de este artículo fue modificado en la Enmienda No. 1 de fecha 15 de febrero de 2009; Artículo 230: “El período presidencial es de seis (6) años. El Presidente o Presidenta de la República podrá ser reelegido o reelegida”.

Vale decir, que esta Enmienda implica la perpetuidad en el poder por parte del Presidente o Presidenta de la República; así como de los otros funcionarios cuya reelección fue modificada en la Enmienda N° 1 del 15 de febrero de 2009.

De acuerdo al artículo 236 corresponden al Presidente o Presidenta de la República, a Nivel Nacional, entre otras atribuciones y obligaciones, las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley.
2. Dirigir la acción del Gobierno.
3. Nombrar y remover el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, nombrar y remover los Ministros o Ministras.
4. Dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar los tratados, convenios o acuerdos internacionales,
5. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente.
6. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que le son privativos.
7. Declarar los estados de excepción y decretar la restricción de garantías en los casos previstos en esta Constitución.
8. Dictar, previa autorización por una ley habilitantes, decretos con fuerza de ley.
9. Convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias.
10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.
11. Administrar la Hacienda Pública Nacional.
12. Negociar los empréstitos nacionales.
13. Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada.
14. Celebrar los contratos de interés nacional conforme a esta Constitución y la ley.
15. Designar previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, al Procurador o Procuradora General de la República y, a los jefes y jefas de las misiones diplomáticas permanentes.
16. Nombrar y remover a aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuyen esta Constitución y la ley.

17. Dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por intermedio del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, informes o mensajes especiales.
18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.
19. Conceder indultos.
20. Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.
21. Disolver la Asamblea Nacional en el supuesto establecido en esta Constitución.
22. Convocar referendos en los casos previstos en esta Constitución.
23. Convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación
24. Las demás que le señale esta Constitución y la ley.

La Constitución en el Artículo 251 proclama la creación del Consejo de Estado, como el órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional. Con competencia para recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente o Presidenta de la República reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión.

Prevé en el Artículo 269 que la ley regulará la organización de circuitos judiciales, así como la creación y competencias de tribunales y cortes regionales, con el objeto de promover la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial.

Continuando con el planteamiento de la descentralización administrativa del Poder Judicial, plantea en el Artículo 272: El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales

académicas universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de privatización. En general, se preferirá en ellos el régimen abierto y el carácter de colonias agrícolas penitenciarias. En todo caso las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria. El Estado creará las instituciones indispensables para la asistencia postpenitenciaria que posibilite la reinserción social del exinterno o exinterna y propiciará la creación de un ente penitenciario con carácter autónomo y con personal exclusivamente técnico.

En el TÍTULO VI, bajo la nominación DEL SISTEMA SOCIO ECONOMICO. Capítulo I, Del Régimen Socio Económico. Comprende desde el artículo 299 al artículo 321.

Continuando con la proclama descentralizadora, señala en el Artículo 300.: La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

En el TÍTULO IX bajo la rúbrica DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. Capítulo I. De las Enmiendas. Abarca desde el artículo 340 hasta el artículo 350.

En esos artículos plantea todo lo relativo a las Enmiendas y Reformas de la Constitución. Es así como en el artículo 340 sostiene que la enmienda tiene por objeto la “adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”

Por otra parte en el Capítulo II, artículo 342. Establece que la Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional. Entre tanto los artículos 341,

343 y siguientes establecen los mecanismos para hacer efectivos desde la iniciativa, aprobación y promulgación de las mismas.

Luego del articulado plantea la Constitución una DISPOSICIÓN DEROGATORIA DE LA Constitución de 1961; y por último una serie de DISPOSICIONES TRANSITORIAS, mediante las cuales se le permite a la Asamblea Nacional Constituyente establecer las pautas y condiciones para la creación de una gran cantidad de leyes complementarias a la creación, organización, estructuración y funcionamiento de gran cantidad de entes, órganos e instituciones del Poder Público, tanto Nacional como Estatal y Municipal.²⁶¹

3.1.1 EL ESTADO FEDERAL EN LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El día 15 de agosto de 2007, el Presidente de la República, actuando como Ejecutivo Nacional y el Ministro para el Poder Popular del Despacho de la Presidencia acuden ante la Asamblea Nacional para hacer la presentación del Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ello en uso de la competencia que le confiere el artículo 342 de la misma, cuyo contenido es del siguiente tenor:

“La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios

²⁶¹ DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital, prevista en el artículo 18 de esta Constitución, será aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, y preservará la integridad territorial del Estado Miranda. Mientras se aprueba la ley especial, se mantiene en vigencia el régimen previsto en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Decimoprimera. Hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente.

Decimotercera. Hasta tanto los Estados asuman por ley estatal las competencias referidas en el numeral 7 del artículo 164 de esta Constitución, se mantendrá el régimen vigente.

Decimocuarta. Mientras no se dicte la legislación que desarrolle los principios de esta Constitución sobre el régimen municipal, continuarán plenamente vigentes las ordenanzas y demás instrumentos normativos de los Municipios, relativos a las materias de su competencia y al ámbito fiscal propio, que tienen atribuido conforme al ordenamiento jurídico aplicable antes de la sanción de esta Constitución.

fundamentales del texto Constitucional. La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten...”.

En caso de que se tratara de una reforma sobre la estructura y principios fundamentales, se trataría de la propuesta de una nueva Constitución, y en ese caso se estaría ante los supuestos del artículo 348 de la Constitución, por lo que habría que convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

Ahora bien, el día 2 de diciembre de 2007, a instancias de la Presidencia de la República se realiza en Venezuela el referéndum para la aprobación de la Reforma a la Constitución, cuyo resultado fue la negativa por parte del pueblo; cabe señalar que desde inicios de ese año, la situación en el país era tensa, debido a lo que implicaba el contenido de la propuesta, a las amenazas que para la federación constituía la misma.

Analizando la propuesta se pueden realizar los siguientes planteamientos:

En lo atinente al Estado Federal descentralizado establecido en la Constitución vigente, puede observarse que continúa la tendencia hacia la re-centralización que ya se venía ejecutando por parte del Presidente de la República, así se observa la aprobación de un conjunto de leyes con la idea del supuesto desarrollo de los dispositivos constitucionales referentes a la federación.

En tal sentido, están las modificaciones hechas al Título II del Espacio Geográfico y la División Política, en el Capítulo I Del territorio y demás espacios geográficos, concretamente en el artículo 11. A este artículo de le añade al final un último aparte, en el que se otorga facultad al Presidente de la República para crear Regiones Especiales Militares con objetivos estratégicos y de defensa, al tiempo que puede designar Autoridades Especiales si se tratara de situaciones de contingencia y desastres naturales, esto en

concordancia con la propuesta contenida en los artículos 328 y 329, con referencia a la seguridad de la Nación y a la Fuerza Armada, al respecto se puede señalar lo siguiente:

- Puede verse como una disposición a crear normas excepcionales, cuestión que se ha dado a lo largo de la historia venezolana, con la intención de burlar el control sobre el poder.
- En este punto también se observa el propósito de militarizar la división político-territorial. En el caso planteado, si se tratara de previsiones por razones de seguridad este contenido hubiese sido planteado en el capítulo respectivo, e igualmente, en caso de que se tratara de Estados de Excepción.

En el Capítulo II De la División Política. En el Artículo 16: Se observa la eliminación del encabezado del artículo, el cual se refiere a "...El territorio se organiza en Municipio.". La propuesta de reforma plantea la "nueva geometría del poder", lo que a decir del Presidente de la República constituye el llamado "cuarto motor" de la revolución. Es así como concibe la "unidad política primaria de la organización territorial nacional...como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio, y conformada por áreas de extensiones geográficas denominadas Comunas"; concebidas a su vez, como "... las células geohumanas del territorio y estarán conformadas por las Comunidades..."; al propio tiempo éstas conformarían "...el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia".

De lo anterior se infiere que el llamado Poder Popular generaría organizaciones que serían entendidas como "...formas de Autogobierno...", así como otras expresiones, tal como "...Democracia Directa". Este proceso de conformación de la Ciudad Comunal estará sujeto"...a un referéndum que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros".

Asimismo, se establece la creación por decreto del Presidente en Consejo de Ministros, previo acuerdo de la mayoría simple de la Asamblea Nacional, de

Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, "...así como cualquier otra entidad que establezca la ley".

El Distrito Funcional estará "...conformado por uno o más Municipios o Lotes Territoriales de estos, sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan". Su creación se hará "... conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente..." e implicará "...la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho Distrito Funcional y en consulta permanente con ...ellos.

En lo que respecta a la Ciudad Federal, su organización y funcionamiento será conforme a la ley respectiva, e implicará "...la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo".

El Poder Nacional es el encargado de nombrar las autoridades del Territorio Federal, el Municipio Federal y la Ciudad Federal, por el lapso máximo que establezca la ley "... y sujeto a mandatos revocables".

Por otra parte, las Provincias Federales son concebidas como "...unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado Venezolano"; la conformación de las mismas se hará mediante la anexión de Estados y Municipios, indistintamente, "...sin que sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere". Cuestión ésta que constituye una contradicción.

- Este artículo se caracteriza por ser excesivamente largo, contiene además del encabezado unos trece apartes.
- Como puede verse, el contenido de esta norma constituye la desaparición de la histórica división territorial de Venezuela, como Estado federal; lo cual implica regresar al contenido de la Constitución de 1953, ya que los Municipios vendrían a ser una simple división de los

Estados; sin mayor fundamento constitucional, con tendencia a desaparecer, después de pasar por una inexistencia real, con alcaldes sin funciones ni atribuciones y sin recursos.

- En cuanto al concepto de ciudad, supone desplazar al Municipio como célula fundamental de la organización del Estado, ya que su inserción junto con el concepto de Ciudad Federal, no produciría más que confusión, además de ser un concepto que no se ajusta con la idea que se tiene de ciudad, diferente a la idea de Municipio, aparte de que en el mismo texto se presenta a la Comuna como una célula geo-humana, y a las Comunidades como núcleo espacial básico e indivisible. Esta mescolanza de concepto, pareciera esconder una nueva organización del Estado, por supuesto, para nada federal, centralizada en exceso y con un carácter militarista.
- En el segundo aparte, la frase final, la que se refiere al “poder para construir su propia geografía e historia”, constituye más bien una expresión demagógica, para sembrar la idea del poder popular.
- Por otra parte, no se trata de un precepto constitucional que regule una nueva forma de organización, ya existente, producto del desarrollo histórico de una sociedad, ni la que regula la naciente organización de un nuevo Estado, mediante pacto o contrato social. Simplemente se trata de la imposición de una voluntad con la idea de convertirla en institución, es decir, convertir el llamado Poder Popular en organización de formas de “autogobierno” y otras formas de “democracia directa”, siempre sujetas al Poder Central, el verdadero poder.
- Otra idea contenida en aquella propuesta de reforma constitucional, es la expresión de Ciudad Comunal, solo entendible si se tratara de diferenciarla de la Ciudad Federal; en caso de que se tratara de la ciudad como unidad política primaria, es preocupante el hecho de que su creación esté sujeta a la convocatoria a referéndum por parte del Presidente de la República, lo cual confirma el carácter centralista de la organización del Estado.
- En lo atinente a la Provincia Federal, la Ciudad Federal y el Distrito Funcional, más que entidades de división político-territorial, son

entidades operacionales, que permiten al Presidente de la República adjudicarse directamente políticas sociales, económicas y de seguridad.

De otra parte el adjetivo “federal”, en vez de ser una expresión retórica, instituiría la forma de acabar con la federación sin declararlo expresamente. Además nada garantiza que sean las únicas entidades que se pudieran crear, ya que por ley se pudieran crear otras, cuestión que hace dudar de su funcionalidad como instituciones, no así como instrumentos de operación.

- La grandilocuencia que expresa esta propuesta de reforma es tal que, el décimo aparte de este artículo, en su final expresa que las autoridades de dichas entidades, designadas por el Poder Nacional, es decir, por el Presidente de la República, son de “...mandatos revocables”, expresión ésta que en la Constitución vigente se aplica a los funcionarios electos por votación popular, y como forma de participación ciudadana, a menos que fueran sometidos a revocatoria sus mandatos, por iniciativa popular y mediante referéndum revocatorio, por cierto que de esto no se hace alusión en el texto del artículo .

En el Artículo 18 la organización de la ciudad de Caracas se elimina “...en un sistema de gobierno municipal a dos niveles...”, como se señala en la Constitución vigente. Evidenciando la falta de técnica se incluyen en este artículo tres párrafos dedicados al sistema de ciudades, situación que debió ser motivo de un nuevo artículo, y dando continuidad al artículo 16; por tanto merece los comentarios siguientes:

- En base al sistema nacional de ciudades que se desarrollará en el marco de “...una política integral...”, una Ley especial constituirá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas.
- Puede verse en las consideraciones anteriores que en el sistema de ciudades descrito existe la tendencia a ir relegando la organización municipal, hasta su total desaparición; con la tendencia a la instauración planificada de un sistema de ciudades, esto no deja de ser una idea demostrativa de la imposición de una voluntad, que utiliza como referencia, una planificación enmarcada en una

supuesta “...visión sistémica del país” que pudo haber sido incluida en la Exposición de Motivos, no así en el texto normativo.

En el Título IV Del Poder Público, Capítulo II De la Competencia del Poder Público Nacional, en esta parte se incrementan las competencias del Poder Nacional: en el Artículo 156. En lo que se refiere a los numerales incrementan de 33 a 36, quitando competencia a los Estados:

- Los cambios se suscitan en los siguientes numerales:
 - 8: Referido a la Fuerza Armada Nacional;
 - 10: Incluye la ordenación y gestión del Distrito Federal, lo Estados y los Municipios;
 - 15: Se refiere no solo a la creación y organización de los impuestos, sino también a su recaudación, desfavoreciendo a los Municipios.
 - 17: Incluye las salinas y ostrales que eran los Estados, y ahora solo por delegación podrán los Estados gozar también del régimen de aprovechamiento de los minerales no metálicos.
 - 22: Establece además unas políticas de control fiscal, que crean dudas acerca del papel de las Contralorías Estadales y Municipales.
 - 27: Se asigna la conservación, administración y aprovechamiento de Las autopistas y carreteras nacionales, que eran de los Estados.
 - 28: Incluyen también los teleféricos.
 - 30: En los servicios públicos incluye la telefonía por cable, inalámbrica Satelital, televisión por suscripción.
 - 31: Es incluida la defensa de la integridad en el manejo de la política de Fronteras.
 - 32: Incluye la organización y administración de la Contraloría General de la República, lo cual podría afectar el papel y funcionamiento de las Contralorías Estadales y Municipales.
 - 33: Las materias tanto económica como financiera son incluida en la legislación nacional.
 - 36: Además se agregan las competencias que no hayan sido atribuidas de forma expresa a los Estados y Municipios.

Se agregan nuevos numerales:

- 11: La creación, ordenación y gestión de Provincias Federales,

Territorios Federales y Comunales (la llamada Nueva Geometría del Poder).

34: La gestión y administración de los ámbitos de la economía nacional y la transferencia a sectores de economía de producción social, colectiva o mixta.

35: La promoción, organización registro de los Consejos del Poder Poder Popular (un poder sin autonomía, así como a su apoyo técnico o financiero).

- El Presidencialismo y el re-centralismo se fortalecen con el incremento de competencias al Poder Nacional

En su Capítulo III Del Poder Público Estatal:

El Artículo 167: En lo atinente a los ingresos de los Estados se ve afectada la distribución por Situado Constitucional, lo cual afecta a los Estados grandes (tomando en cuenta su población), y por supuesto no se establecen garantías a los municipios sobre el Situado Estatal.

El numeral 4: Se incrementa el situado al 25% de los ingresos ordinarios, conforme a lo estimado, en aplicación a la Ley de Presupuesto anual, no como máximo sino como mínimo (antes era 15% mínimo 20% máximo), con la participación de los Territorios Federales, los Municipios Federales, las Comunas y las Comunidades, en la distribución, conforme a la ley. Eliminando la distribución por partes iguales o por población.

El numeral 6: Señala la eliminación del Fondo de Compensación Interterritorial.

En el Capítulo IV Del Poder Público Municipal

El Artículo 168 se ven afectados los municipios y su autonomía; al respecto se puede plantear lo siguiente:

- En el texto se elimina: “Los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización de la nación”, lo cual es coherente con el concepto nuevo de ciudad señalado en la propuesta de reforma en el artículo 16.

- Se declara obligatoria la participación ciudadana en la actividad de los Municipios, al propio tiempo se reduce a los Consejos del Poder Popular y los medios de producción socialistas, planteamiento éste que implica una contradicción más en lo que se refiere a los Consejos, porque en el texto se establece que los mismos son una organización del Estado, pero al propio tiempo los considera un medio de participación ciudadana.
- Elimina del texto la expresión: “Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y con la Ley”, lo que mueve a pensar qué sucede con la autonomía de los mismos.

El Artículo 184: En el contenido de esta norma propuesta se señala que ha de ser la ley nacional la que instaure los mecanismos de transferencia a las comunidades organizadas, igualmente incluye al Poder Nacional, a las comunidades, los Consejos Comunales, las Comunas, entre otros entes del Poder Popular .

- En el numeral 1: Excluye tanto los servicios de salud, como los de educación, asimismo, los convenios como mecanismos de transferencias.
- En el numeral 2: Se descarta: “La participación de las comunidades ... asociaciones de vecinos y ONG`S a la formulación de propuestas de inversión ... así como en la ejecución, evaluación y control ...”; y es reemplazada por: “La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales”.
- En el numeral 3: se agregan las expresiones “... desarrollo endógeno sustentable...” y “... que permitan la construcción de la economía socialista”, que además de formar parte de la retórica de la propuesta de reforma en general, y de ser ambas propias de un programa de gobierno, no añaden nada a la intención original del constituyente de 1999; asimismo, se agrega la expresión “..empresas de propiedad social, colectiva y mixta...” en concordancia con la propuesta de reforma del artículo 115.

- Numeral 4: Se suprime: "... mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios ...".
- Numeral 6: El texto de este numeral es cambiado en su totalidad, tomando en cuenta la "nueva geometría de poder", la cual es centralista y centralizadora, y conforme a ello no integraría el proceso participativo la creación de nuevos sujetos de descentralización, dentro del municipio, sino que sería por iniciativa de las comunidades, o en afinidad de éstas con las autoridades municipales.
- Numeral 7: También se sustituye por un nuevo texto. En cuanto a los establecimientos penales no habrá participación. El nuevo texto luce innecesario.
- Terminados los numerales se agregan dos apartes; en el primero, se establece la Asamblea de Ciudadanos como máxima autoridad, hoy Poder Popular; así como el planteamiento de que la ciudad es la unidad política primaria territorial, artículo 16, ante la ausencia de Exposición de Motivos, es de presumir que la ciudad sustituiría al Municipio, éste pasaría a ser una subdivisión de los Estados. En cuanto al segundo aparte, en clara demostración de lo que significa Justicia de Paz, se le otorga esta competencia a los Consejos Comunales.

Capítulo V. Del Consejo Federal de Gobierno

En el Artículo 185, que se refiere al Consejo Nacional de Gobierno, éste es sustituido por el Consejo Federal de Gobierno, el cual va a ser un órgano no permanente, con la función de evaluar los proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, con una misión, si se quiere técnica; todo esto conlleva a un retroceso y además una marcada recentralización.

Por otra parte, se pueden revisar algunos efectos de esta Reforma propuesta sobre el Estado Federal Descentralizado y los principios que lo rigen, según lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), entre ellos, los de autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad:

- En lo atinente al Principio de Autonomía: Este es uno de los principios enfatizados en la Constitución, así en el artículo 159 expresa: “los Estados son entidades autónomas...con personalidad jurídica plena”; y en el artículo 168: “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía...”.

Por otra parte el artículo 16 CRBV establece: “...la división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa...” como ya se ha visto el mismo artículo en la Reforma propuesta no hace más que, eliminar la garantía constitucional que posee la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa en la CRBV. Como ya se dijo, en la propuesta el Municipio pierde su carácter de unidad política primaria, siendo sustituido por la ciudad.

Ahora bien, el Municipio, desde el punto de vista histórico-político y administrativo, en Venezuela siempre ha sido definido como la unidad política primaria; ese cambio obedece en la Reforma propuesta al “reordenamiento socialista” de las unidades poblacionales con fines geopolíticos.

En el artículo 16, se plantea desde el punto de vista constitucional uno de los cambios más profundos, ya que venía a ser uno de los cambios más profundos de la propuesta, en el camino a instaurar el Estado Socialista Venezolano. Este planteamiento representa la desmembración de la organización político-territorial de la nación, con una nueva geometría de poder que implica también una nueva distribución político-territorial, colocando entidades paralelas a los Estados y Municipios, limitando la autonomía, a los parámetros propuestos en la reforma.

Esta estructura del Estado Socialista en su disposición sobrepone los principios fundamentales del Estado democrático y social de Derecho y justicia, contenidos en el artículo 2 de la CRBV. Cuando faculta al Presidente de la República la creación de Provincias y Ciudades Federales, como unidades territoriales, económicas y sociales sujetas a los planes nacionales y con

autoridades nombradas desde el poder central, se está dando una interpretación económica al término federal.

Por otra parte, daría énfasis a lo relativo a la transferencia de servicios a las comunidades organizadas como principio socialista en base al objetivo estratégico político nacional.

El federalismo ratifica que los Estados integrantes del pacto disponen de una competencia propia, fijada por la Constitución federal en materias legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, que no puede ser disminuida por la intervención de otro nivel, ya que su heterogeneidad, multiplicidad y autonomía han de ser protegidas y amparadas por la propia Constitución, lo cual no se garantiza en la reforma propuesta.

La Constitución en el artículo 156 pone el control de los recursos en manos del Poder Público Nacional, así como otras competencias en ámbitos diferentes a favor del mismo; en el 157 en cuanto a otras facultades de los Estados y Municipios, pone en manos de la Asamblea Nacional la atribución de determinadas materias del poder nacional, lo que significa que aquellos han revertido algunas competencias, sustentado por la mayoría oficialista parlamentaria.

En cuanto a la independencia de las fuentes de financiamiento de los subniveles territoriales, está comprometida, por depender del Poder Legislativo Nacional, por ser éste el creador de la ley de hacienda pública estatal, hay autores que consideran a la autonomía subordinada al poder legislador, no es una autonomía pura. De otra parte, una descentralización pura, exige una competencia tributaria para los subniveles, así como, la libertad para establecer de manera democrática la carga impositiva que le sea necesaria la situación.

La Reforma propuesta empeora la situación de los Estados porque les desmejora su competencia tributaria, como omite lo relativo al sistema de asignaciones económicas especiales (artículo 156, numeral 17), y no conforme con ello suprime el Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 185).

En la reforma propuesta se incluye el Fondo Nacional del Poder Popular (artículo 167); en lo que se refiere a las competencias municipales, incorpora los Consejos del Poder Popular (artículo 168) y otros entes del poder popular (artículo 184) a los cuales los recursos y gestión de servicios les serían descentralizados y transferidos por ley nacional.

- En lo referente al Principio de Cooperación: La Constitución de 1999 en su artículo 136 establece “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral; en él se combinan la separación y la colaboración de poderes, cada una de las ramas del Poder Público tiene asignadas sus funciones propias, pero los órganos colaboran entre sí para cumplir los fines del Estado.

En tanto que el artículo 136 de la Reforma propuesta, execra la colaboración entre los poderes públicos. Constituye uno de los cambios en las disposiciones fundamentales del poder público, lo que se refiere a la distribución territorial con fines administrativos, la concepción socialista del poder popular. Como es sabido las relaciones de coordinación se aplican con la idea de lograr los cometidos, de manera ordenada, para evitar la duplicidad de esfuerzos y recursos.

En el artículo 157 en concordancia con el artículo 185 se armoniza la participación de la Asamblea Nacional, como órgano del Poder Legislativo Nacional con el Consejo Federal de Gobierno, como órgano coordinador de la descentralización. Ambos están investidos de atribuciones que les permitan impulsar la transferencia de competencias desde el nivel central hacia los Estados y Municipios, lo que implica que ambos son indispensables para la promoción de las tendencias centrífugas del federalismo venezolano.

En la Reforma propuesta se presenta la transformación del Consejo Federal de Gobierno, partiendo desde su nombre, pasaría a llamarse Consejo Nacional de Gobierno, atendiendo más a la naturaleza nacional que federal, pasando a

ser un órgano no permanente, y limitado a evaluar proyectos, lo que implica eliminar sus atribuciones como órgano planificador y coordinador de la descentralización, y por tanto menos federal y menos descentralizado político-territorialmente.

- En cuanto al Principio de Participación: constituye la participación una de las bases político-administrativas del gobierno, contenida en el artículo 6 del texto constitucional, conforme al carácter incluyente que poseen las asociaciones populares en la acción política y social, sin separarse de la descentralización ni del pluralismo político. Es de resaltar la importancia que tiene la intervención de los niveles políticos-territoriales, investidos de autonomía y de los grupos sociales organizados si se quiere crear la voluntad federal.

La Constitución de 1999, tanto en la Exposición de Motivos, como en su Preámbulo, y en el texto constitucional establece la participación ciudadana como uno de sus principios fundamentales, en su artículo 70, señala que es indispensable en los ámbitos social, político y económico, al punto de extenderla al proceso de formación, ejecución y control de la gestión pública.

La propuesta de Reforma plantea la participación como un elemento del proceso de construcción del socialismo (artículo 70), ya que se incrementan las formalidades para la participación y el protagonismo del pueblo en ejercicio de la soberanía. Evidentemente se aplica un modelo de participación socialista, lo cual afecta otro de los principios fundamentales cual es el pluralismo político, establecido en los artículos 2 y 6 del texto constitucional, en el Título de los Principios Fundamentales, y que no podrán modificarse por medio de una reforma constitucional.

La descentralización implica una fórmula para acercar el poder a los ciudadanos; lo que quiere decir que la descentralización y la participación son instrumentos del proceso evolutivo político, económico y social venezolano, lo que destaca la importancia de la descentralización participativa.

En el artículo 158 de la Reforma Constitucional propuesta se busca eliminar la descentralización y sustituirla por la participación protagónica del pueblo, en la búsqueda de implementar una democracia socialista, tomando como elemento el Poder Popular, cabe destacar que este no nace del sufragio ni de elección popular alguna, sino como una condición de los grupos humanos organizados como base de la población, esto a partir de la instauración jurídico-política del modelo socialista, concentrando el poder en el poder nacional, grupos que como poder originario de base poblacional, terminan conformando las comunidades, comuna y ciudades, impuestas y dependientes del poder nacional, en el modelo socialista.

- En cuanto al Principio de Subsidiariedad: es impuesto en la Constitución de 1999 como un concepto innovador con destacada naturaleza participativa, constituye un principio básico de la descentralización, promueve la transferencia de servicios hacia los entes políticos territoriales, a las comunidades y grupos vecinales organizados.

La Subsidiariedad arroga responsabilidades a organizaciones ubicadas en niveles intermedios e inferiores, cercanos a los ciudadanos. Este principio no está previsto expresamente en la Exposición de Motivos, ni en el artículo 4 que caracteriza a la República Bolivariana de Venezuela como Estado federal descentralizado; más sin embargo está contenido expresamente en el artículo 165 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; por lo que está inmerso en los fines, valores, y en la norma constitucional cuando se refiere a la participación, a las comunidades y a los grupos vecinales organizados en relación a la descentralización y transferencia de servicios, prevista en el artículo 184, al referirse a la descentralización participativa y protagónica; por lo que se prevé la transferencia Estado-Municipio y la transferencia Estado-Municipio-Comunidad.

El encabezado del artículo 184 expresa: “La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”; en el numeral 6 admite

la creación de “nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades...”. Aunque este artículo es el soporte constitucional para los Consejos Comunales, en la ley que los crea, es omitido.

Igualmente, el Municipio debería seguir siendo el órgano que relaciona directamente con los Consejos Comunales y no una comisión nacional presidencial, pues además de separar, violenta las instancias establecidas en los artículos 157, 165 y 184 de la CRBV, vale decir, la relación República-Estado-Municipio-Comunidad.

Con base en la Ley de Consejos Comunales, se realizan en la actualidad transferencias de recursos hacia las comunidades, lo que crea nuevos sujetos de descentralización por parte del Gobierno Nacional, promoviendo una relación dependiente del Poder Central.

3.2. La República Bolivariana de Venezuela como Estado Federal Descentralizado.

Para analizar a la República Bolivariana de Venezuela en su forma de Estado hay que comenzar por el análisis de las bases constitucionales que dan forma a ese Estado; la Constitución de 1999 establece que Venezuela es un Estado Federal descentralizado, lo cual está plasmado en su Exposición de Motivos, en su Preámbulo y en algunos dispositivos legales.

En su Exposición de Motivos señala: “... el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”

En su Preámbulo expresa: “... con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica... en un Estado de justicia, federal y descentralizado...”

Como ya se ha recogido en este trabajo, en el texto constitucional, en los Principios fundamentales, se establece que: la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y según el artículo 4 se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Igualmente, se plantean en su texto diversas disposiciones referidas a la descentralización, entre ellas:

- Artículo 156, referido a las competencias del Poder Nacional.
- Artículo 157, promotor de la descentralización.
- Artículo 158, que consagra la descentralización como política nacional para profundizar la democracia
- Artículo 184, se refiere a la transferencia de servicios por parte de los Estados y Municipios a las comunidades.
- Artículo 185, promueve la creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano planificador y coordinador para desarrollo de la descentralización.
- Artículo 206, establece la consulta que ha de hacer la Asamblea Nacional a los Estados, por órgano del Consejo Legislativo.

La forma federal descentralizada tiene como esencia la distribución del poder hacia los subniveles, ello conforme a los mecanismos constitucionales vigentes.

En Venezuela con el inicio de la etapa descentralizadora en la década de los años noventa, comienzan a darse las grandes transformaciones en el orden institucional. Luego de un largo período centralizador en todos los ámbitos de la existencia del Estado, se inicia un proceso de acercamiento del Poder hacia el ciudadano, lo que comienza con la elección directa de los gobernadores de Estado; asimismo, se instituye la figura del Alcalde y su elección directa; y comienza el proceso de redistribución de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, al entrar en vigencia la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

En lo atinente al ámbito político-administrativo el inicio del proceso descentralizador vino a fortalecer tanto la autonomía como la competencia de los Estados y Municipios, al ejercer sus competencias exclusivas y concurrentes, sobre todo las primeras. En el ámbito económico-financiero se dieron transformaciones en las finanzas públicas, entre las que se pueden nombrar las siguientes: el incremento del Situado Constitucional del 15% al 20% en los ingresos ordinarios; el Situado Municipal se establece en un 20%; con la Ley de Descentralización se crean nuevos impuestos y tasas; se crea el FIDES, se aprueba la Ley de Asignaciones Económicas Especiales; se incrementó la participación de los Estados y Municipios en la asignación de gastos a nivel nacional. En estas condiciones entra en vigencia la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada el diciembre de 1999.

Tomando en cuenta que uno de los mayores retos planteados en la Constitución de 1999 era la transformación definitiva de la “Federación Centralizada” existente hasta ese momento, en una Federación Descentralizada en la que funcionara la distribución territorial del Poder hacia los Estados y Municipios, es pertinente tomar en cuenta algunos conceptos, como los siguientes:

La descentralización política es “un fenómeno de las democracias”, surge de ella y es una de sus condiciones de sobrevivencia; por lo que el país debe centrarse en rescatar el “proceso de descentralización” porque su preservación implica más participativa y representativa, todo esto se logra a través de la descentralización territorial del Poder del Estado.

En la descentralización política se percibe la idea de un derecho autónomo, en tanto que en la administrativa se observa la existencia de poderes administrativos, y que estos derivan del aparato político-administrativo del Estado.

Llevar al Poder Público al “nivel local” y diseñar un nuevo “municipalismo” como elemento político para la participación democrática, hacen necesario

arreglar los “niveles intermedios” del Poder Público en las localidades, en caso contrario la reforma traería más centralización del poder, por la imposibilidad de descentralizar algunas competencias hacia los Municipios.²⁶²

La mejor forma de organizar el Poder Público en la democracia es a través de la descentralización política, con un “nivel intermedio autónomo y con “autoridades locales” diseminadas por el territorio del Estado.²⁶³

Venezuela no debería ser ajena a esta realidad, por lo que, para mantener la democracia como régimen político es inevitable una organización descentralizada del Estado, y para esto, “no es necesario inventar instituciones constitucionales” nuevas. A lo largo de la vida republicana Venezuela ha tenido tanto federalismo como municipalismo, lo que viene de la “distribución vertical” del Poder Público y de organización del Estado; si aún se mantiene la democracia es justamente por las reformas políticas descentralizadoras que empezaron a aplicarse desde 1989.²⁶⁴

Así como las competencias exclusivas de cada uno de los niveles territoriales debían establecerse, las “competencias recurrentes” entre los distintos niveles territoriales también, debido a que en los últimos años, las estaba asumiendo el Poder Nacional, por lo que debía desarrollarse una política de descentralización territorial de las mismas, esto como política de Estado, ya que, es el Poder Nacional el que descentraliza, incluso así está definido en el artículo 158 de la Constitución²⁶⁵ “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.”²⁶⁶

A partir de 1989 la sociedad civil comienza a exigir participación en la vida política regional, su derecho a elegir sus autoridades regionales, ya que no se

²⁶²Brewer-Carías, Allan. (2001). *La Descentralización Política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una forma insuficiente y regresiva)*. Revista Provincia No. 7. p. 10

²⁶³Ibidem, p. 11

²⁶⁴Ibidem, p. 12

²⁶⁵CRBV, artículo 158

²⁶⁶Ibidem

elegían en las regiones los gobernadores ni existía la figura del alcalde. De igual modo exigía su participación en la implementación y evaluación de las políticas públicas.

Esta situación, así como el entorno económico internacional, hacían necesaria la puesta en marcha de un proceso de descentralización con el objeto de hacerle frente a la crisis de legitimidad que presentaba el sistema político venezolano; esto obligó al gobierno a instaurar un programa de descentralización político-administrativo.

Luego de ser creada una serie de leyes que contribuyeron a la aplicación real de la descentralización política y administrativa del Estado venezolano en los noventa, se lograron grandes progresos para llevar a cabo una nueva organización del Estado, así como el incremento de derechos políticos y sociales. El pueblo por vez primera, mediante el voto directo, lleva a cabo la elección para los cargos de Gobernadores y Alcaldes en 1989; por otra parte, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, reconociendo así competencias exclusivas con respecto a la administración de bienes y servicios a los Estados y Municipios, así como competencias concurrentes por medio de convenios de transferencia de servicios en el aspecto social, facultad que antes competía exclusivamente al Poder Nacional.

Otro de los avances fue la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Asimismo, se incrementaron los ingresos a los Estados y Municipios, a través del Situado Constitucional; con la creación de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales emanada del Ministerio de Minas e Hidrocarburos para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas se incrementaron sus ingresos, en la búsqueda de su fortalecimiento financiero, en pro del cumplimiento de sus competencias.

La descentralización trajo consigo importantes cambios para los Estados y Municipios, en lo que se refiere a sus estructuras internas y el establecimiento de mejoras en cuanto a la planificación, gestión y aplicación de programas y

servicios. Por otra parte, se incrementaron las relaciones interinstitucionales con el Poder Público Nacional y organizaciones de la sociedad civil.

Como lo establece la Constitución venezolana, el Municipio (art. 168) es la unidad primaria, es decir, es el nivel primario en lo que se refiere a la distribución del Poder Público, y como tal, interviene junto con el Poder Nacional y el Estadal en su ejercicio, por ser parte del Estado Federal. No se trata simplemente de la delimitación, distribución administrativa dentro del Estado, sino de un nivel político territorial en el que aquél ejecuta el Poder Público; por lo tanto, el Municipio viene a ser el Poder Público del Estado con órganos legislativos y administrativos que le son propios, mediante los cuales ejecuta autónomamente dentro de su territorio las funciones que les son atribuidas dentro del Estado.

Debido a la descentralización política el Municipio en los Estados Federales es una persona de Derecho Público territorial, con personalidad jurídica distinta e independiente de la República, hecho que corrobora el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM)²⁶⁷.

En cuanto a la autonomía municipal, a los Municipios se les aplica como principio esencial del sistema federal, de esta manera las entidades territoriales descentralizadas ejercen el poder público sin subordinación; en ella se incluye la autonomía política, la administrativa, la jurídica, la normativa y la tributaria, conforme lo pautan los artículos 3º y 4º de la LOPPM²⁶⁸ en concordancia con el

²⁶⁷ Gaceta Oficial No. 38421 del 21/04/2006: Artículo 2. El Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.

²⁶⁸ Artículo 3. La autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades y los fines del Estado.

Artículo 4. En el ejercicio de su autonomía corresponde al Municipio:

1. Elegir sus autoridades.
2. Crear parroquias y otras entidades locales.
3. Crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización, conforme a la Constitución de la República y la ley.

artículo 168 del texto constitucional. Más sin embargo la Constitución le establece límites, tanto en el articulado de la misma Constitución, como en el contenido de algunas leyes orgánicas nacionales y estatales, a saber, el contenido del artículo 169.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se adoptan los logros políticos y legales que se venían aplicando en la descentralización, como normas fundacionales y patrones obligatorios en la organización de los poderes públicos. Venezuela se transformó, desde el punto de vista político en una República federal y con un régimen público descentralizado constitucionalmente, con garantías jurídicas de cumplimiento obligatorio por todos los poderes públicos, por todas las entidades y órganos del gobierno; lo que equivale a reconocer un pacto federal constitutivo entre entes políticos autónomos, con facultades plenas para tomar sus decisiones conforme al mandamiento recibido de sus ciudadanos dentro de un ámbito territorial específico, integrados por los principios de integridad territorial, cooperación y solidaridad, asumiendo concurrencia y corresponsabilidad tanto en los asuntos de interés nacional, como en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Vale decir que la organización federal del Estado establecida por la Constitución de 1999 contribuye a dejar en el pasado la noción de “niveles de gobierno” y la “sumisión de los gobiernos regionales al gobierno central”.

4. Asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales para fines de interés público determinados.

5. Legislar en materia de su competencia, y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del Municipio.

6. Gestionar las materias de su competencia.

7. Crear, recaudar e invertir sus ingresos.

8. Controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos.

9. Impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones.

10. Las demás actuaciones relativas a los asuntos propios de la vida local conforme a su naturaleza.

Los actos del Municipio sólo podrán ser impugnados por ante los tribunales competentes.

La Constitución de 1999 consagra que éste es un “Estado Federal Descentralizado”, regido por los principios de “integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”²⁶⁹

Esta política “debería ser la más importante política nacional” más, no ha sido así; ya que en la vigencia de la Constitución de 1999 el país está viviendo una política “centralizadora y concentradora del poder”.²⁷⁰

“En definitiva, la descentralización, como proceso político contemporáneo, es un producto de la democratización política, al punto que sin democracia como régimen político no podría hablarse ni sería posible la descentralización política. Por ello, no hay ni puede haber autocracias descentralizadas; por lo que la descentralización es rechazada por los sistemas autoritarios, incluso por los sistemas políticos montados sobre esquemas de concentración del poder propios de los “nuevos” autoritarismos seudo democráticos que han comenzado a aparecer en América Latina, como sucedió una década en el Perú y como sucede actualmente en Venezuela.”²⁷¹

Destaca el autor la importancia de la descentralización dentro de un sistema democrático y de cualquier sistema de gobierno; hay que hacer la salvedad de que los sistemas políticos autoritarios desconocen cualquier tipo de distribución del poder hacia otros niveles, que no sea el nivel central, o Poder Nacional.

Al efectuar el análisis del proceso descentralizador en Venezuela se hace pertinente la revisión de una serie de conceptos, entre los que están los siguientes:

- La transferencia, a pesar de ser uno de los ejes donde reposa la descentralización, y que per se contribuye al fortalecimiento de la democracia, porque aproxima las comunidades a los centros de decisión política en la búsqueda de bienestar social y el logro de los

²⁶⁹Ibidem, artículo 4

²⁷⁰Brewer-Carías, Allan. (2004).Ob. Cit. p. 100 y 101

²⁷¹ Ibidem, p.101

fines del Estado, generalmente es considerada como una forma de perder poder administrativo, económico y político.

Cuando se ejecuta la transferencia de competencias del Nivel Central a los Niveles Regionales, de éstos a los Municipios, y por ende, de éstos a las comunidades, se está verificando una descentralización tanto política como administrativa.

- La descentralización política se distingue de la administrativa, tanto por los diferentes tipos de funciones, como el contenido de su fundamento; asimismo, la descentralización política conlleva a una idea de derecho autónomo, en tanto que la administrativa deriva de poderes administrativos y estos a su vez del aparato político-administrativo del Estado.

Para Bobbio: la descentralización política no siempre coincide con el federalismo; sostiene que pueden existir Estados Federales que sean políticamente descentralizados, al igual que pueden existir Estados políticamente descentralizado, que no son federal. Solamente cuando la descentralización asume las características de la descentralización política se puede comenzar a hablar de federalismo, en un nivel menor de autonomía política de los entes territoriales. No puede asombrarnos, desde esta perspectiva, que existan Estados federales, proclamados en sus textos constitucionales, cuya “fisiología” no es descentralizada, sino que más bien registra un índice nada despreciable de centralización²⁷². Por su parte Hernández, J plantea al respecto: el proceso de descentralización tiene su implicación fundamental en el distanciamiento entre el Estado y la sociedad. Esto supone una reestructuración global del Estado que supere el terreno técnico-administrativo y contribuya a la redemocratización del sistema político a través de la participación ciudadana y de un aprendizaje democrático que permita acercar el Estado a la sociedad.

²⁷² Bobbio N., Matteuccin y Otros. (1997). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. 10° Madrid - España.

Este acercamiento supone dar origen a nuevos espacios y prácticas que permitan desarrollar formas de gestión en que la sociedad civil no se disuelva en el Estado y desarrolle sus propios instrumentos para aumentar sus controles sobre la administración pública en todos los niveles territoriales de gobierno. Es decir, que lograr que tenga alcances reales en cuanto mecanismo redistribuidor del poder político y social, es necesario la correspondiente descentralización de servicios y atribuciones a todos los niveles: gobierno regional, gobierno local, juntas parroquiales, asociaciones de vecinos ²⁷³

En tanto que Brewer Carías comenta: "...la descentralización es el instrumento para lograr la participación, es actualmente la única vía para que nuestra democracia se perfeccione...". El proceso de descentralización se comienza a consolidar desde el punto de vista político a través de la elección de gobernadores y alcaldes, y el elemento fáctico que uno puede señalar como factor de presión que apresuró las tomas de decisiones por los órganos de las altas esferas del gobierno, (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), la podemos ubicar en el estallido social del 27 de febrero de 1989. Continúa el autor: Erróneamente se señala que los detonadores del estallido fue la puesta en práctica de medidas de carácter el 27 de febrero neoliberal del paquete CAP, esta apreciación errónea por lo demás se ha incorporado acríticamente a las categorías de los análisis histórico-político de Venezuela. Una simple ojeada al contexto en que se produce el 27 de febrero revela que fue el punto de ebullición de elementos, factores y circunstancias ajenos al carácter supuestamente neoliberal del presidente Pérez, escasamente tenía pocos días en el poder, aunque el 27 de febrero sigue ameritando una revisión historiológica mucho más profunda. Es indiscutible que podemos ubicarnos, si se nos permite el término, el inicio del proceso de aceleración que culmina con la decisión de convocatoria para elegir a gobernadores, hechos éstos que sí podemos asegurar son el punto de inicio de la descentralización político administrativo, cuya decisión fue un signo de partida de un esfuerzo de democratización de la democracia, a la que se le agrega la elección directa de

²⁷³ Hernández José J. (1997). *Desarrollo de la Gestión Local. Descentralización o Municipalización*. Revista N° 56. Facultad de Derecho. Universidad de Carabobo. Valencia. Venezuela. Ps 37 a 51.

alcaldes, establecido en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año²⁷⁴.

- Otro aspecto a tomar en consideración es que dentro de un Estado Federal o en los sistemas de distribución política territorial del Poder Público, es la Constitución la que garantiza la autonomía de los Estados miembros, así como sus límites. Es decir, que esta autonomía política territorial, se traduce en una autonomía no solo política, lo que equivale a la elección democrática de sus autoridades; sino también en autonomía organizativa, vale decir organización de sus Poderes Públicos; autonomía administrativa, que implica inversión de sus ingresos; autonomía jurídica, o sea, que solo los tribunales deben revisar sus actos; autonomía normativa, es decir, regulación legislativas de las materias de la competencia de la entidad y por último la autonomía tributaria, vale decir, creación administración y control de sus tributos.

En este sentido la Constitución de 1999 dispone en el artículo 159, que “los Estados son entidades políticas autónomas en lo político”; en virtud de esta autonomía territorial, los entes político territoriales al ejercer sus competencias deben hacerlo sin estar sujetos a relación jerárquica alguna entre ellas y sin órdenes legislativas o ejecutivas sino en consonancia con las garantías que les otorga la Constitución, y por supuesto con las excepciones establecidas en la misma.

3.3. De los aspectos legales desarrollados por el Gobierno Nacional, en aplicación de la Constitución de 1999

Durante la presidencia de Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2006 y 2007-2013) habiéndose aprobado la Constitución de 1999 se presentaron situaciones que claramente constituyeron contradicciones con el contenido de

²⁷⁴ Brewer Carías, Allan (1994). *Informe Sobre la Descentralización en Venezuela* Editorial Arte, C.A. Caracas. Venezuela.
Brewer Carías, Allan (2000). *La Constitución de 1999 Comentada*. Editorial Arte, C. A. Caracas Venezuela.

la misma. Para poder entender esto es cabe realizar un breve recuento de algunas circunstancias planteadas con la aplicación del contenido de la Constitución, empezando por las propuestas hechas en la Constituyente y luego pasando al análisis de hechos acaecidos durante los períodos presidenciales de H.R. Chávez Frías.

En la Constituyente de 1999 se hizo una serie de planteamientos que generaron profundas discusiones en el seno de la misma, por ejemplo, la “reducción del número de Estados y eliminación de Municipios ineficientes”; en la misma se impuso la aceptación de la descentralización: en este caso un “Estado Central” con visos de federalismo, reducción de la autonomía de los Estados e incremento del poder a los Municipios “Estado federal descentralizado en un marco centralista”.²⁷⁵ El presidente se llegó a referir a Venezuela como una “República Unitaria”.

Después de la legitimación de los gobernadores y alcaldes, la descentralización se ha visto apartada de lo planteado en la Carta Magna, lo que significa el incumplimiento al artículo 136²⁷⁶ de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el cual hace referencia a la “colaboración entre ramas del Poder Público”.

Entre las situaciones desarrolladas por el Poder Público Nacional se encuentran:

- a) Desconocimiento al contenido del artículo 4 de la Constitución, donde se trata a Venezuela como Estado federal descentralizado.²⁷⁷
- b) Incumplimiento del contenido del artículo 158 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido a la descentralización como política nacional para “profundizar la democracia”²⁷⁸; política que

²⁷⁵ Sánchez Melean, Jorge. Ob. Cit. p. 25

²⁷⁶ Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre si en la realización de los fines del Estado

²⁷⁷ Op. cit, p. 25

²⁷⁸ Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales,

aún no ha sido diseñada puesto que en la práctica se ha centralizado más el poder contradiciendo así la Constitución y desaplicando la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público.²⁷⁹

- c) Atraso en la aprobación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, contenida en la disposición transitoria cuarta, ordinal 6 de la Constitución, entró en vigencia en enero de 2005.
- d) En marzo de 2010 fue sancionada la Ley que crea el Consejo Federal de Gobierno, órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional al Estatal y Municipal”, cambiándose el espíritu de la Constitución ya que el propósito era la aplicación de la descentralización y al ser aprobada centraliza en el Poder Nacional las funciones de este órgano.²⁸⁰
- e) No se ha creado el Fondo de Compensación Interterritorial como mecanismo de compensación interterritorial referido a la descentralización fiscal.²⁸¹
- f) Está paralizada la transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional al Estatal y de éste al Municipal.²⁸²

En el texto constitucional son muchos los artículos que prevén la posterior creación de leyes para desarrollar los principios constitucionales en diferentes ámbitos, en esta situación se pueden mencionar algunas de las normas sancionadas con este motivo, a saber, entre otras:

1. **Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano:** que fue sancionada por la misma Asamblea Nacional Constituyente, según Gaceta Oficial No. 36906 de fecha 8 de marzo de 2000, a los efectos de cumplir con el contenido de la Disposición Transitoria Primera, así como, dar cumplimiento al artículo 18 de la Constitución.

²⁷⁹ Ob. Cit., p. 25

²⁸⁰ Ibídem, p. 26

²⁸¹ Ibídem, p. 26

²⁸² Ibídem, p. 26

En la Ley se mantiene el esquema de un gobierno municipal a dos niveles para la ciudad de Caracas. Vale decir que la referida disposición transitoria señala “La ley especial sobre el régimen del Distrito Capital...” por cierto, de manera errónea (Distrito Capital), lo cual incluye una sola porción de Caracas. Sin embargo la Asamblea Nacional Constituyente alude de manera correcta al nivel metropolitano. Posteriormente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ante un Recurso de Interpretación, introducido por el ciudadano Alfredo Peña, emite Sentencia distinguida con el No. 1563 del 13 de diciembre de 2000; en la cual se expresó que el Distrito Metropolitano de Caracas está referido a una fórmula de administración municipal que no puede ser confundida con un territorio federal autónomo, es decir, no puede pretenderse que ha surgido dentro de la división político territorial enunciada en el artículo 16 de la Constitución “un nuevo componente de la organización político territorial de la República, distinta a la formada por los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales”.

2. **Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados:**

Publicada Gaceta Oficial No. 37.282 del 13 de septiembre de 2001 y sancionada por la Asamblea Nacional, esta ley dejó los Consejos Legislativos con el mismo carácter burocrático que tenían las anteriores Asambleas Legislativas. En lo que respecta a las competencias de control político sobre el Poder Ejecutivo de los Estados, si quedaron disminuidas.

A pesar de que esta ley está prevista en el artículo 162 de la Constitución, no cabe duda de que ella contradice el principio de la autonomía de los Estados, así como su competencia para organizar los poderes públicos.

3. **Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora**

del Estado: publicaba en Gaceta Oficial No. 37.303 del 15 de octubre de 2001, aprobada por la Asamblea Nacional. Al igual que la anterior ley, ésta también puede ser considerada contraria al principio autonómico de los Estados.

De otra parte, su constitucionalidad está en entredicho, porque el artículo 163 de la Constitución lo que establece es que “la ley de determinará las condiciones para el ejercicio del cargo”, no, establecer conceptos y procedimientos generales, básicos y orientadores que regulen el proceso de designación y destitución del Contralor del Estado, que es el objeto de la ley.

4. **Ley de los Consejos Locales:** Aprobada por la Asamblea Nacional, publicada en Gaceta Oficial No. 37463 de fecha 12 de junio de 2002, prevista en el artículo 182 de la Constitución, con el objeto de establecer las bases para la organización y funcionamiento dichos Consejos como órganos rectores de la planificación integral del gobierno local, sujetos al Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación.
5. **Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas:** Publicada en Gaceta Oficial No. 37.509 del 20 de agosto de 2002, ley prevista en el artículo 166 de la Constitución, establece en sus artículos 17 y 18 que los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas trabajarán coordinadamente con el Consejo Federal de Gobierno y con los Consejos Locales de Planificación de los municipios integrantes del respectivo Estado..
6. **Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal:** Sancionada por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2004, según lo previsto en el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, fue devuelta por el Ejecutivo Nacional el 21 de abril de 2004, conforme lo previsto en el encabezamiento del Artículo 214 del texto constitucional.
7. **Ley Orgánica del Poder Público Municipal:** Aprobada por la Asamblea Nacional el 17 de mayo de 2005, Publicada en Gaceta Oficial No. 38.204 el 8 de junio de 2005.

Con motivo de las leyes habilitantes otorgadas al Presidente de la República en los años 2000, 2007 y 2010, por la vía de decretos leyes, se produjeron cambios al espíritu de la Constitución, incluso invadiendo la autonomía estatal y municipal y retrocediéndose en los logros del proceso de descentralización alcanzados desde la década de los noventa.

Puede decirse que desde la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución de 1999, numerosas son las situaciones que han dado al traste con su contenido, sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de la forma de Estado Federal descentralizado, puesto que todas sus características son propias de un Estado Unitario Centralizado.

El gobierno no solo ha incumplido el propósito de la Constitución en cuanto a la creación de nuevos organismos e instituciones contenidas en la Carta Magna, sino que además, ha menospreciado el funcionamiento de los procedimientos y mecanismos del “proceso descentralizador” aprobados y puestos en marcha al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.²⁸³

En el marco de una política claramente centralizadora, en el año 2007 se presentó a Consulta Nacional una propuesta de reforma a la Constitución de 1999 que abiertamente era violatoria del contenido de la misma.

Al tratar de producir con ella un cambio radical a la forma de Estado, con el fin de cambiar “el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de Orden Social” para transformarlo en un “Estado Socialista, centralizado, policial y militarista en la búsqueda de hacer desaparecer la democracia representativa, la alternabilidad republicana y cualquier idea descentralizadora del poder”, dando marcha atrás a la protección de los derechos humanos, y centralizando todo el poder en el Jefe del Estado, buscando la eliminación de la libertad económica y del derecho de propiedad; es de señalar que ninguno de los aspectos anteriormente señalados podían aprobarse mediante una simple reforma, esto debido a que la misma Constitución en su artículo 347 señala que

²⁸³ *Ibíd*em, p.28

los mismos solo pueden transformarse a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.²⁸⁴ Establece el artículo 347:

“El pueblo de Venezuela es el depositario del Poder Constituyente originario. En ejercicio de dicho Poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva constitución”.

La Propuesta de Reforma de la Constitución fue rechazada por el pueblo de Venezuela el 15 de Agosto de 2007. Sin embargo, el jefe de Estado fue imponiendo cada uno de los puntos contenidos en la propuesta de reforma, y que fueron rechazados por el pueblo, mediante **leyes exigidas** (negritas mías) a la Asamblea Nacional, la cual ha venido aprobando dichas leyes violando el contenido, espíritu y propósito de la Constitución.

En el punto siguiente se analizan en profundidad, tanto la creación de algunas leyes relevantes para la vida política, económica administrativa y social de la Nación, como algunas de las reformas efectuadas en otras, llevadas a cabo por el Gobierno Nacional con el fin de alcanzar su cometido, mismas que conllevan a la paralización y contramarcha del proceso descentralizador que se venía aplicando.

3.3.1. LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS AL PODER PÚBLICO

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias al Poder Público (LODD), fue sancionada en Diciembre de 1989, publicada en Gaceta Oficial No. 4.153 Extraordinario del 28 de diciembre de 1989; puesta en vigencia en Enero de 1999, en ella se establecieron las

²⁸⁴ Brewer-Carías, Allan. (2009). Reforma Constitucional y Fraude Constitucional. Venezuela 1999-2009. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Colección Estudios No. 82. Caracas. p.137

bases jurídicas para la descentralización Política de la Federación en Venezuela, para reforzar no solo el papel de los Estados, sino también del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a los cuales también debe extenderse dicha normativa.

Con esta ley se hizo el reconocimiento de competencias exclusivas en lo atinente a la administración de bienes y servicios por los Estados y Municipios; así como, de las competencias concurrentes, por medio de convenios de transferencia de servicios en la esfera social, anteriormente ejercía el Poder Nacional. A raíz de ella se crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES); y al propio tiempo se incrementaron los ingresos nacionales transferidos a Estados y Municipios a través del Situado Constitucional y la Ley de Asignaciones Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas, provenientes de Minas e Hidrocarburos (LAEE), con el fin de mejorar financieramente a los Estados, para el cumplimiento de su gestión en el ejercicio de sus competencias.

De acuerdo al Artículo 1 la ley tiene por objeto: desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores o las Gobernadoras como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados”.²⁸⁵

Considerando que la descentralización es un proceso político de redistribución territorial y un instrumento para perfeccionar la democracia, con esta ley se persigue la aplicación de una forma de Estado democrático y participativo. Lográndose, entre otros objetivos, los siguientes: en el ámbito político administrativo, se incrementó la autonomía y las competencias de los Estados y Municipios; se origina una nueva legitimidad, surge un nuevo

²⁸⁵Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias al Poder Público, Publicada en Gaceta Oficial N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003, artículo 1

liderazgo, comienzan a darse los cambios organizacionales hacia el logro del afianzamiento de las gobernaciones y alcaldías.²⁸⁶

En esta normativa se establecen los mecanismos para aumentar las competencias de los Estados, conforme al Artículo 13²⁸⁷; asimismo, en el Artículo 4²⁸⁸ de la LODD se señala que serán transferidos progresivamente a

²⁸⁶Sánchez Melean, Jorge. (2002). Pasado, Presente y Futuro de la Descentralización en Venezuela. Revista Provincia. No. 9. Universidad de los Andes. p. 23-24

²⁸⁷ Artículo 13. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el Artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

- 1 La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado.
- 2 El régimen. Administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín. Magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;
- 3 La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por ley al Poder Nacional.

²⁸⁸ Artículo 4. En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y conforme con los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional:

1. Planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral de conformidad con las leyes nacionales de la materia.
2. La protección de la familia, y en especial en el menor.
3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina.
4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio.
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional.
7. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras objetos y monumentos de valor histórico o artístico.
8. El deporte la educación física y la recreación.
9. Los servicios de empleo.
10. La formación de recursos humanos y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional y de bienestar de los trabajadores.
11. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio.
12. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.
13. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional.
14. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos de obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales.
16. La vivienda popular, urbana y rural.
17. La protección de los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales.
18. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a las defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional.
19. La investigación científica.
20. La defensa civil.

los Estados, una serie de servicios, por ello, en el citado artículo se establecen 18 ordinales que particularizan cada uno de los servicios que actualmente desarrolla el Poder Nacional, mediante las transferencias concurrentes del Poder Nacional a los Estados.

En cuanto a los procedimientos que deben cumplirse para llevar a cabo la transferencia, en el Artículo 6°, se señalan una serie de convenios, que se deben celebrar entre el Poder Nacional y los Estados; y el Artículo 9°, indica la obligación que del Ejecutivo Nacional para impulsar la descentralización de funciones, dentro de sus respectivas dependencias, a fin de facilitar la celebración de convenios para transferir la prestación de servicios específicos.

Cabe destacar que, para que estas competencias sean asumidas por los Estados, es menester que las Asambleas Legislativas, dicten una ley especial; por tanto, hasta que las mismas no sean creadas, no podrán ser aplicadas.

Estas competencias son fundamentales para el proceso de descentralización, y por ende, para la misión de reformar el Estado, debido a que son fuente de recursos propios y de desarrollo de experiencia de gestión en las que el pago de tarifas por parte de los usuarios ha favorecido la creación de una orientación institucional de servicios públicos.

Atendiendo al marco conceptual las competencias concurrentes son aquellas en las que, en un nivel de responsabilidad confluyen más de un nivel territorial de gobierno, es decir, del Poder Nacional, los Estados y los Municipios. El mecanismo de transferencia previsto en la Ley Orgánica no fue la sanción de una ley por las Asambleas Legislativas (Competencias Exclusivas), sino el de la firma de convenios intergubernamentales de transferencias de servicios entre el gobierno y los Estados. Para hacer efectivo el proceso de acuerdo con lo establecido en los Artículos 4°, 6° y 9° de la Ley Orgánica de Descentralización.

Conforme a lo antes señalado, y para dar cumplimiento a los mecanismos de transferencias, se establece en el Artículo 6: La transferencia de los servicios actualmente prestados por el Poder Nacional, dentro de las competencias concurrentes establecidas en el artículo 4, se efectuara mediante convenios, observando las previsiones siguientes:

1. Cuando el Gobernador del Estado considere que la administración estatal pueda asumir la prestación de un servicio, hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada;
2. El Ejecutivo Nacional deberá someter en un lapso de noventa (90) días, a la aprobación del Senado de la República, o a la Comisión Delegada, el programa de transferencia del servicio, el cual incluirá las transferencias de bienes personales y recursos financieros así como establecerá mecanismos específicos de supervisión y de coordinación de cada uno de los servicios;
3. Los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir actualmente propiedad de la República o de los entes autónomos, pasaran a propiedad de los Estado;
4. El personal que labore en el servicio a transferir pasará a la Administración Estatal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia; y,
5. Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estatales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se ajustará anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios.

En el ámbito económico-financiero, aun existiendo una crisis fiscal grave se produjeron cambios en las finanzas públicas; entre ellos se pueden nombrar los siguientes²⁸⁹:

- a) Se aumentó el situado constitucional de los ingresos ordinarios.
- b) El situado municipal se establece en un 20% de los ingresos ordinarios de los Estados.

²⁸⁹Ibidem , p. 24

- c) Se establecen nuevos impuestos y tasas.
- d) En 1993 se creó el FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización)
- e) En el año 1996 se creó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

En cuanto a los ingresos que se asignan a los Estados, los mismos se establecen conforme a los artículos 13 y 14 de La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias al Poder Público, a saber: el Artículo 13: “En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de 1990, el Situado Constitucional será el dieciséis (16%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%). De la misma manera, a los Estados corresponderá un porcentaje igual al del Situado Constitucional, del respectivo año fiscal, sobre los ingresos ordinarios adicionales que perciba la República”.²⁹⁰

Artículo 14: “En las leyes de presupuesto de los estados se incorporará una partida destinada a los municipios denominada situado municipal, no menor del veinte por ciento (20%) de la estimación de ingresos ordinarios de la entidad federal, diferente al respectivo Situado Constitucional. El situado municipal se distribuirá entre los municipios del estado, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal”.²⁹¹

Con esta Ley se obtuvieron ciertos logros sobre todo en el ámbito político, los cuales fueron alcanzados una vez aplicada la Ley obteniendo así la descentralización en varios Estados y Municipios.

En cuanto a los ámbitos administrativos y económicos, se lograron establecer algunos impuestos con la aplicación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal; otro gran logro fue la descentralización de la salud, aunque en la actualidad

²⁹⁰Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público

²⁹¹Ibídem, artículo 14

todos los logros alcanzados han retrocedido por las nuevas políticas de salud establecidas por el Gobierno Nacional.

3.3.1.1 LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Con el objeto de poder REVERTIR algunas competencias cuya transferencia desde el Poder Público Nacional hacia los Estados, se habían logrado con la Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, es publicada en Gaceta Oficial N° 39.140 la Reforma Parcial de la misma, el día 17 de marzo de 2009.

Como resultado del exhorto realizado por el Tribunal Supremo de Justicia a la Asamblea Nacional, se origina la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, tratando de adecuar las normas, según el nuevo principio de interpretación vinculante producto de la sentencia emanada del mismo, el día 15 de abril de 2008, del cual resultan límites implícitos al sistema de reparto de competencias constitucionales, sobre el criterio de garantizar el acceso a los bienes y servicios de la población.

Reforma que fuera sancionada por la Asamblea Nacional, y publicada en fecha 17 de Marzo de 2009, en Gaceta Oficial Número 39140, cuyo cometido, se centra en modificar la estructura formal de la ley, y en sentido sustancial, básicamente pueden resumirse en cuatro aspectos medulares, estos son:

- 1) Cambio de la denominación del Capítulo II, como: De las Competencias Concurrentes y de la Coordinación entre los Niveles del Poder Público.
- 2) Se incorporan dos artículos, identificados con los números 8 y 9 respectivamente.
- 3) Se eliminan los numerales 3 y 5 del artículo 11, que pasa a ser artículo 13.
- 4) Es incorporado un nuevo artículo signado como artículo 14.

Entre las modificaciones sustantivas que se realizan, se encuentra la denominación misma del Capítulo II, la cual tiene como propósito la adecuación

de la normativa contenida en la ley de descentralización, al nuevo principio del sistema de reparto de competencias constitucionales determinado por la sentencia vinculante de la Sala Constitucional.

Este mismo esquema se observa en el contenido del artículo que quedó signado con el número 8, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 8. A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia.

A los efectos, de la inversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10²⁹² de esta Ley.

En base a la disposición establecida en este artículo (art. 8), el Ejecutivo Nacional queda facultado para REVERTIR, por razones estratégicas, de mérito, de oportunidad y conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados sobre bienes o servicios considerados de interés público general.

A los efectos, de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el Artículo 10 de esta Ley.

Y siguiendo la misma pauta y sentido, se incorporó un nuevo artículo, identificado con el número 9, mediante el cual se le otorga facultad al

²⁹² Artículo 10. Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6 y 7 de la presente Ley podrán ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador o la Gobernadora, solicitará la reversión del servicio ante la Asamblea Nacional.
2. La Asamblea Nacional autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el artículo 6 y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador o a la Gobernadora, según el caso.
3. Cuando sea el Gobernador o Gobernadora, quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa del Consejo Legislativo del Estado.

Presidente la República en Consejo de Ministros, para decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento²⁹³.

Con el contenido de este artículo se consolida el “engendro” de la reversión de competencias constitucionales en Venezuela, contribuyendo así al desmontaje del principio constitucional de la descentralización; a través de la reversión al poder nacional de competencias estatales descentralizadas, al disponerse que la figura del Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede intervenir bienes y la prestación de servicios públicos que hayan sido transferidos a los Estados.

Igualmente, se debe destacar las supresiones aplicadas al artículo 11 antes de la reforma, actualmente artículo 13, en el cual se eliminaron los numerales 3 y 5, que establecían, la transferencia de competencia a los Estados en 1989, en materia de carreteras, puentes y autopistas (numeral 3), y la de puertos y aeropuertos (numeral 5).

Artículo 13. A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, se transfiere a los estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;
2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los

²⁹³ Artículo 9. El Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

recursos naturales renovables;

3. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional.

Parágrafo Único: Hasta tanto los estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por los respectivos Consejos Legislativos, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

Parágrafo Único: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por los respectivos Consejos Legislativos, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

Ahora bien, a los fines de aplicar la “reversión de competencias” debían ser suprimidos esos dos numerales, en base a la aplicación de la sentencia producto de la interpretación vinculante de la competencia de coordinación estatuida en el Artículo 164, numeral 10, del Tribunal Supremo de Justicia el 15 de abril de dos mil ocho (2008), anteriormente planteada.

La cual como es sabido, permite al Ejecutivo Nacional en Consejo de Ministros asumir la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, basado en el ejercicio de su competencia de coordinación instituida en la norma constitucional, a objeto de garantizar la prestación “eficiente y eficaz” del servicio público, en beneficio de la colectividad en general.

La eliminación aplicada al artículo 11 (ahora 13), de los numerales 3 y 5, pasó a ser sustituida por la creación de un nuevo artículo, que viene a ser el artículo 14, en el siguiente contenido:

Artículo 14. Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

El Ejecutivo Nacional ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo.

La supresión de los numerales 3 y 5, estuvo enmarcada en la abrogación de las competencias exclusivas y excluyentes sufridas por los Estados, sobre la conservación, mantenimiento y aprovechamiento de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas nacionales, fundamentada en la interpretación vinculante del Tribunal Supremo de Justicia sobre la competencia de coordinación del Ejecutivo Nacional.

La intención de esta reforma legislativa fue la de poner fin a cualquier posibilidad jurídica que posibilitara el ejercicio pleno de la competencia originariamente atribuida a los Estados, en manera exclusiva y excluyente, como establecía el texto constitucional en su artículo 164 numeral 10.

Dando continuidad a la situación planteada con respecto a la REVERSIÓN de competencias, como consecuencia de la interpretación vinculante surgida de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia a instancias de la Procuraduría General de la República, vale traer a colación también algunas apreciaciones sobre la Ley de Aeronáutica Civil y sobre Ley General de Puertos, reformadas por exhorto emitido por la Sala Constitucional.

LEY DE AERONÁUTICA CIVIL

La modificación de la Ley de Aeronáutica Civil, quedó instituida en la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil, publicada en Gaceta Oficial No. 39.140, del 17 de marzo de 2009, y establece la modificación del contenido del artículo 9, en el cual se consagra la posibilidad jurídica de revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad y conveniencia, la administración e infraestructura de la actividad aeronáutica civil.

La modificación contempla la regulación de todo lo relacionado con la Autoridad Aeronáutica de la República, y en tal sentido señala al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, como la autoridad competente para regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil, así como para llevar a cabo los procedimientos de intervención.

Por lo tanto, viene a ser el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil en coordinación con el Ejecutivo Nacional, quienes tienen la potestad de revertir por razones estratégicas, de mérito, de oportunidad o conveniencia la administración de la actividad aeronáutica así como su infraestructura por razones de interés general.

LEY GENERAL DE PUERTOS

En lo atinente a la modificación realizadas a la Ley General de Puertos, ésta quedó instituida en la Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Puertos, publicada en Gaceta Oficial No. 39.140, el día 17 de marzo de 2009, y contiene la transformación de los artículos 9, 17, 24 y 42, así como la incorporación de un nuevo texto identificado con el número 46, en el cual se establece el nuevo régimen de competencias del Poder Nacional en lo que a materia de reversión de competencias descentralizadas se refiere.

La redacción del artículo 9²⁹⁴ contiene la competencia que el Poder Público Nacional ejecuta en materia portuaria, estableciendo su alcance, así como la

²⁹⁴ PRIMERO. Se modifica el artículo 9, en la forma siguiente: Competencia del Poder Público
Artículo 9. La competencia del Poder Público en materia portuaria comprende el régimen de los puertos y su infraestructura; la regulación, formulación y seguimiento de políticas en materia de puertos y construcciones de tipo portuario; el establecimiento de normas y procedimientos técnicos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura portuaria; los estudios y proyectos de desarrollo, construcción, modernización y el mantenimiento de los puertos y construcciones de tipo portuario, conservación, administración, aprovechamiento y defensa de los puertos, así como la posibilidad de intervención.

El Ejecutivo Nacional a través del órgano con competencia en la materia, tundra la potestad de revertir, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad portuaria.

SEGUNDO. Se modifica el artículo 17, en la forma siguiente:

Mecanismo de coordinación

Artículo 17. La coordinación entre los distintos niveles del Poder Público en el ejercicio de las competencias en materia portuaria, se desarrollará bajo la rectoría y lineamientos del Ejecutivo Nacional; así como en los términos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

TERCERO. Se modifica el artículo 24, en la forma siguiente:

Artículo 24. Son funciones y atribuciones de la Autoridad Acuática en materia portuaria:

1. Formular las políticas y lineamientos en materia portuaria y verificar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
2. Supervisar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura portuaria.
3. Definir los objetivos del Sistema Portuario Nacional y los lineamientos económicos, técnicos y tarifarios para el desarrollo de la actividad portuaria.

-
4. Garantizar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales, en particular, las referidas al ambiente y la seguridad, que tengan incidencia en materia portuaria.
 5. Representar a la República en los eventos de carácter nacional e internacional relacionados con los puertos y la actividad portuaria.
 6. Mantener información actualizada sobre los puertos y construcciones de tipo portuario que conforman el Sistema Portuario Nacional.
 7. Elaborar informes periódicos sobre evaluación del sistema portuario y la formulación de recomendaciones y proposiciones para su corrección y mejoramiento.
 8. Otorgar las concesiones de funcionamiento, habilitaciones y autorizaciones establecidas en el Capítulo III de este Título.
 9. Imponer las sanciones establecidas en esta Ley.
 10. Supervisar la actividad de los entes públicos o privados, a quienes les hayan sido otorgadas concesiones, habilitaciones o autorizaciones para la construcción, operación, administración y mantenimiento de puertos o cualquier otra construcción de tipo portuario.
 11. Dictar las políticas y lineamientos para la elaboración de los planes de contingencia, a los fines de afrontar casos eventuales de paralización total o parcial del servicio.
 12. Proponer las políticas y lineamientos en materia de adiestramiento y desarrollo del personal portuario.
 13. Elaborar, consolidar y procesar los parámetros en material de estadísticas portuarias y difundirlas de acuerdo con lo establecido en la Ley de la Función Pública de Estadística.
 14. Velar por el desarrollo del sistema portuario y la correcta prestación de las operaciones portuarias, salvaguardando los recursos ambientales y la calidad de vida de los centros urbanos directamente relacionados con la actividad portuaria.
 15. Promover la formación y capacitación del personal portuario con el propósito de que las administraciones portuarias y las empresas de servicios portuarios cuenten con el personal calificado para la prestación eficiente de sus servicios.
 16. Podrá iniciar y proseguir los procedimientos de intervención sobre los puertos y construcciones portuarias de administración estatal. El Reglamento de esta Ley establecerá el procedimiento a seguir en caso de intervención.
 17. Garantizar la satisfacción eficaz de la prestación del servicio público de los puertos de uso comercial con el fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad.
 18. Las demás que le atribuyan esta Ley, su Reglamento y demás instrumentos jurídicos que regulen la materia.

CUARTO. Se modifica el artículo 42, en la forma siguiente:

Puertos de uso comercial

Artículo 42. Se entiende por puertos de uso comercial, todos los puertos públicos de uso público e interés general.

Los estados, bajo la rectoría y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, ejercerán esta competencia de conformidad con esta Ley y con lo que dispongan las leyes sancionadas por los respectivos Consejos Legislativos Estadales, debiendo constituir un ente descentralizado que se encargue de la administración del puerto u otorgarlo en concesión o habilitación.

QUINTO. Se incorpora un nuevo artículo, identificado con el número 46, redactado en la forma siguiente:

De la reversión por razones estratégicas

Artículo 46. El Ejecutivo Nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias establecidas en los artículos anteriores, conforme a las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia.

SEXTO. De conformidad con lo establecido en el artículo 5º de la Ley de Publicaciones Oficiales, imprímase en un solo texto la Ley General de Puertos, sancionada por la Asamblea Nacional el 03 de diciembre de dos mil dos y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 4 37.589 de fecha 11 de diciembre de 2002, con las reformas aquí sancionadas, y en el correspondiente texto único corrija-se e incorpórese, donde sea necesario, la numeración, el lenguaje de género, los nombres de los ministerios, entes u órganos, y sustitúyanse las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación.

posibilidad de la intervención. Asimismo incorpora entre sus atribuciones, la facultad de revertir competencias descentralizadas de los Poderes regionales sobre la administración de la actividad portuaria, haciendo la salvedad de que el Ejecutivo Nacional, a través del órgano pertinente, o con competencia en la materia, podrá ejercer por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia.

El artículo 17 deja muy clara la idea de que la competencia en materia portuaria debe ser coordinada y dirigida por el Ejecutivo Nacional entre los diferentes niveles del Poder Público.

El artículo 24 contempla las funciones y atribuciones de la Autoridad Acuática en materia portuaria, estableciéndolas en 18 numerales de carácter enunciativo, señala que también puede ejercer las demás que le atribuye esta ley, su reglamento y demás instrumentos que regule la materia.

Mientras que el nuevo texto del artículo 42 mantiene la regulación de la competencia de coordinación que sobre puertos de uso comercial, pueden ejercer los estados, bajo la rectoría y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, sin embargo puede considerarse letra, debido al contenido normativo del artículo 46; en él se señala que el Ejecutivo Nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia la transferencia de las competencias establecidas en los artículos anteriores, conforme a las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia.

En las reformas realizadas a estas leyes se pone de manifiesto la imposición de sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, y cuya esencia ha sido la complacencia y obediencia que se debe al Poder Central, por encima de la Carta Magna.

Por otra parte, vale revisar algunas otras leyes que han sido reformadas, o creadas bajo el marco de las Leyes Habilitantes otorgadas al Presidente de La República, que no han servido más que para implementar o imponer la

normativa contenida en la Reforma a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela propuesta en 2007 y que fuera rechazada por el pueblo de Venezuela en diciembre de ese mismo año.

3.3.2 Ley Orgánica del Régimen Municipal

La Ley Orgánica del Régimen Municipal entró en vigencia el 15 de junio de 1989, fecha de su publicación en Gaceta Oficial N° 4.109, y tiene por objeto, conforme al Artículo 1.- "...desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley".

En el artículo 2 determina que

"... regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal".

El Artículo 3 se refiere a la cualidad y autonomía de los Municipios:

"El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional establecida en una extensión determinada de territorio... Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad"

El Artículo 10 se refiere a amplitud de la autonomía de los Municipios, tal como lo establece el texto constitucional en el artículo 168 (visto).

En el TÍTULO II De las Entidades Locales. Capítulo I. Disposiciones Generales. En el Artículo 13 se detalla cuáles son las Entidades Locales, así se tienen:

1. Los Municipios
2. Los Distritos Metropolitanos.
3. Las Parroquias;
4. Las Mancomunidades y demás formas asociativas o descentralizadas municipales con personalidad Jurídica.

En el Artículo 14 se establece que los Municipios y demás Entidades Locales se registrarán:

1. Por la Constitución de la República;
2. Por la presente Ley Orgánica;
3. Por las Leyes Orgánicas y Ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución;
4. Por las Leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica

El Capítulo II. De la Creación y Organización de los Municipios. En el Artículo 17 señala cual es el órgano del Poder Público en cargo de ello, al respecto dice que: “La Asamblea Legislativa del Estado, en la respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a las demás entidades locales territoriales en su jurisdicción”.

Desde el Artículo 18 al 23 se establecen las condiciones, requisitos²⁹⁵ y procesos para la creación de un nuevo Municipio, o la fusión de otros.

²⁹⁵ Artículo 18 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.- Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de diez mil (10.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente;
2. Un territorio determinado;
3. Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes, que sirva de asiento a sus autoridades; y
4. Capacidad para generar recursos propios, suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios.

El Capítulo III. De los Distritos Metropolitanos. Contiene del artículo 24 al 27 todo lo relativo a la creación, conformación e ingresos de los Distritos Metropolitanos.

El Capítulo IV. De las Mancomunidades. Comprende desde el artículo 28 hasta el 31, se refieren a acuerdos y condiciones para la creación y conformación de las Mancomunidades, así como empresas, fundaciones, asociaciones civiles y otros “organismos descentralizados de interés local o intermunicipal”.

El mismo Capítulo IV. De las Parroquias, del artículo 32 al 35 está planteado lo relativo a las Parroquias²⁹⁶; creación, requisitos conformación y atribuciones, éstas podrán tener el carácter de gestión, consultivo y de evaluación, dichas atribuciones y deben contener las siguientes determinaciones: “a. La naturaleza de las funciones específicas;

b. Órgano de la administración municipal que ejercerá la supervisión de las funciones delegadas; y

c. Recursos humanos y materiales que se asignen a las Parroquias. La delegación irá acompañada de los medios necesarios para su eficaz ejecución, cuando así se requiera....”.

En el TÍTULO III. De las competencias del Municipio. Abarca del artículo 36 al 40. En el artículo 36 están contenidas y claramente delimitadas las competencias propias de los Municipios:

En el Artículo 36 se manifiesta: “Los municipios para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podrán promover toda clase de

A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará obligatoriamente a los organismos de desarrollo de la región el estudio técnico respectivo.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

²⁹⁶ Artículo 32. Las Parroquias son demarcaciones de carácter local, dentro del territorio de un Municipio, creadas con el objeto de descentralizar la administración Municipal, promover la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos locales.

actividades y prestar cuanto servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad"

“Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales;
2. Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
3. Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local, formulados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecido por el Ejecutivo Nacional. Igualmente, velará porque los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística se cumplan en su ámbito;
4. Promoción y fomento de viviendas, parques, jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte, pavimentación de las vías públicas urbanas;
5. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público;
6. Ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas;
7. Servicios de transporte público y urbano de pasajeros;
8. Abastos, mataderos y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad;
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales;
10. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental;
11. Organizar, promover las ferias y festividades populares. así como proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local;
12. □Aseo urbano y, domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y, tratamiento de residuos;
13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones;
14. Creación de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional;
15. Cementerios, hornos crematorios y servicios funerarios;
16. Crear servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;
17. Actividades e instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre; y
18. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

UNICO.- “Cuando un servicio público nacional, tenga o requiera instalaciones, o se preste, en dos o más Municipios limítrofes por un mismo organismo o empresa pública o privada, dichos municipios deberán establecer una mancomunidad entre sí para la determinación uniforme de las regulaciones que corresponden

a su competencia, sin menoscabo de las competencias nacionales referentes a la reglamentación técnica para instalaciones y modificaciones de las mismas, requisitos y condiciones de producción suministro, facultades de inspección y potestades sancionadoras que se encuentren establecidas o se establezcan en normas nacionales.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las atribuciones a los órganos que ejercen el Poder Nacional para el establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponde”.

El TÍTULO IV. De los Servicios Públicos Municipales. Abarca los artículos 41 y 42. Se señalan los Entes que podrán prestar los servicios públicos municipales, al respecto el artículo 41 establece los siguientes:

1. El Municipio en forma directa;
2. Institutos Autónomos Municipales, mediante delegación;
3. Empresas, Fundaciones, Asociaciones Civiles y otros organismos descentralizados, mediante contrato;
4. Organismos de cualquier naturaleza de carácter Nacional o Estatal, mediante contrato; y
5. Concesión otorgada en licitación pública.

El TÍTULO V. De los Entes Descentralizados. Del Municipio. Abarca desde el artículo 43 hasta el 49, al respecto los siete artículos que comprende el Título, señalan los siguientes: Los Institutos Autónomos Municipales, definiéndolas como entidades locales con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Municipal cuyas especificaciones están determinados en la Ordenanza que los cree.

Las Empresas Municipales, definidas como sociedades que pueden ser creadas por el Municipio solo, o conjuntamente con otros entes con personalidad jurídica, y en este caso tiene una participación en el capital social superior al cincuenta por ciento (50%).

Luego están las Fundaciones (universalidad de bienes) Municipales, creadas con otras entidades locales, con personalidad jurídica, cuyos fines son

culturales, sociales o benéficos, y en los que el Municipio debe incorporar más del cincuenta por ciento (50%) de los bienes.

Por último están las Asociaciones Civiles Municipales, que son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro para sus asociados, que pueden ser creada por el Municipio solo, o en conjunción con otras entidades locales, que poseen personalidad jurídica, y en este caso el Municipio tiene una participación mayor al cincuenta por ciento (50%) en el patrimonio.

El TITULO VI. De la Organización del Poder Municipal. Capítulo I. De los Órganos de Gobierno y de Administración Municipal. El Artículo 50 señala: “El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

La rama ejecutiva del gobierno municipal se ejerce por órgano del Alcalde y la deliberante por órgano del Concejo Municipal, al cual corresponde legislar sobre las materias de la competencia del Municipio”.

3.3.3.- LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO

Después de diez años de aprobada la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se hizo efectivo lo previsto en el artículo 185²⁹⁷ del texto constitucional, fue sancionada por la Asamblea Nacional la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, a los veinte días (20) del mes de febrero de

²⁹⁷ Artículo 185. El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas, Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

2010, y publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria 5.963 del 22 de Febrero de 2010. El Artículo 185 del texto constitucional establece: “El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (...)”, considerándolo así la Asamblea Nacional Constituyente, 1999.

El objeto de la Ley está en el Artículo 1º: “La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno y, en virtud de ello, y a fin de desarrollar las competencias que el texto constitucional le ha trazado, establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional. Igualmente, atiende el establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a **las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado.**”

La finalidad de la Ley se encuentra en el Artículo 2º: El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. En consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia **las organizaciones de base del Poder Popular.**

Los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales.

Por otra parte, el Artículo 4º de la Ley contempla: “A los efectos de esta Ley, la sociedad organizada está constituida por **consejos comunales, comunas y cualquier otra organización** en base del Poder Popular.”

En el Artículo 5º se plantea la función de planificación asignada al Consejo Nacional de Gobierno, "...se destina a establecer los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base, así como el estudio y la planificación de los **Distritos Motores de Desarrollo** que se creen para apoyar especialmente la dotación e obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo...".

El artículo 6º se refiere a los Distritos Motores de Desarrollo, confiere facultad al Presidente para crear nuevas estructuras, contempla: "El Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros y Ministras, sin perjuicio de la organización política territorial de la República, podrá crear Distritos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la **transición al socialismo**."

En cuanto al contenido del artículo 7º, en él se plantea la transferencia de competencias: "La transferencia de competencias es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país, en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación".

Lo anterior implica que la Asamblea Nacional actuando como órgano legislador fue capaz de crear una estructura de poder relativa a la distribución de competencias no aprobada, ni por la Asamblea Nacional Constituyente actuando como poder originario, ni por el pueblo de Venezuela en el referéndum aprobatorio de la Constitución el 15 de diciembre de 1999, lo que deja ver tanto la creación de una estructura paralela al contenido de orden constitucional, es decir, la incorporación de estas entidades territoriales, transgrediendo así los principios contenidos en el texto constitucional.

Ahora bien, puede considerarse que en los primeros artículos de esta normativa se incurre en violación al texto constitucional, puesto que, en vez de

profundizar la descentralización y transferencia de competencias desde el Poder Central hacia los Estados y Municipios, hay una desviación del mandato contenido en el artículo 185; porque la Constitución es clara cuando establece en este artículo que el Consejo Federal de Gobierno solamente puede hacer transferencias de competencias del Poder Nacional hacia los Estados y Municipios, y no hace alusión a otra figura política territorial.

Asimismo, la Ley incumple lo establecido en el artículo 136 de la Constitución, dispositivo que señala cuáles son los órganos que integran las entidades político-territoriales del Poder Público en la Nación.

Este modelo de distribución funcional y/o administrativo del Poder Nacional, conformado por organizaciones de base popular y Distritos Motores de desarrollo, se corresponde con la denominada regionalización de la administración central aplicada por las políticas centralizadoras de otras épocas; lo que a decir del autor J. Carmona: el proceso de regionalización configuró: "... un replanteamiento de la forma centralizada de administración de gobierno...en la búsqueda de un nivel óptimo a escala regional".

Por su parte B. Gutiérrez opina: "...lo que se logró fue regionalizar la administración nacional..., pues se financian con presupuestos provenientes de fondos nacionales y dirigidos por autoridades designadas por el Ejecutivo Nacional, orientados por criterios de planificadores centralistas"

Por otra parte, la Ley faculta al Presidente de la República, para implantar un sistema institucional alternativo, al darle cabida a una demarcación política diferente a la de los Estados y Municipios, al instituir la creación de los Distrito Motores, según los planteado en el artículo 6°.

En todo caso, llama la atención en el contenido de estos dispositivos normativos el planteamiento de una serie de entes, términos, y de, puede decirse, subespecies de entidades político territoriales (en negritas) que no están plasmadas en el texto de la Carta Magna; tales como, "organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado", "organizaciones de base

popular”, “consejos comunales, comunas, Distritos Motores de Desarrollo, y cualquier otra organización en base del Poder Popular”, términos creados por la Asamblea Nacional al sancionar la Ley en el año 2010.

Otra situación que en su oportunidad llamó la atención con el Consejo Federal de Gobierno, fue el hecho de que a raíz de los sucesos del 11 de abril del 2002; sin que hubiera sido sancionada la Ley prevista en el artículo 185 de la Constitución que regularía la forma en que iba a ser representada la sociedad organizada, y mucho menos conformado el Consejo, el día 18 de abril el Extinto Presidente procedió a convocarlo; buscaba con esto la creación de un contexto para la concertación federal, para trabajar en conjunto con las autoridades regionales a fin de llegar a acuerdos que redujeran la tensión existente entre los tres niveles del Poder Público, y así avanzar en la gobernación del Estado Federal descentralizado.

En este contexto de inestabilidad política y social del país, solo la reunión de los representantes de los diferentes niveles podría lograr un pacto de gobernabilidad de la federación descentralizada; por lo que aún sin haberse sancionado la Ley del Consejo Federal de Gobierno, y menos aún, haberse dado el funcionamiento de esa instancia de coordinación y planificación, se avanzó en la necesaria concertación para la gobernabilidad de la federación, y fue así como se dio el conocido “Consenso de Anzoátegui”, en el cual se conformaron los llamados Consejos Locales de Planificación.

Vale traer a colación que el día 8 de junio de 2002, se realizó una Asamblea Extraordinaria de la Asociación e Gobernadores también en el Estado Anzoátegui, presidida por el Vice-Presidente Ejecutivo, en la búsqueda de un compromiso para apoyar el orden constitucional y democrático; reunión que dio como resultado un Acuerdo, en el mismo destaca la Cláusula Octava, del siguiente tenor:

“Impulsar y profundizar el proceso de descentralización, en el cumplimiento a los postulados establecidos en la Constitución Vigente. A tales fines, ambas partes se comprometen a contribuir dentro de sus posibilidades a dar

impulso en la Asamblea Nacional para la promulgación de leyes tales como Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal y Fondo de Compensación Interterritorial, así como la revisión simultánea de las leyes de Fondo de Estabilidad Macroeconómica, de Descentralización, FIDES y LAEE, teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo de las Finanzas Públicas. Los mencionados proyectos Legislativos se discutirán bajo urgencia parlamentaria”.

Celebrado el Acuerdo, poco después, algunos gobernadores se vieron en la necesidad de hacer reclamos públicos por el incumplimiento del mismo, lo que trajo consigo grandes dificultades para los gobiernos regionales y Alcaldías.

3.3.4. LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Sobre la base de la “Participación Protagónica” de los ciudadanos y el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁹⁸, al establecerle al pueblo el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, en cuanto a la formación, ejecución y control de la gestión pública, considerando que es el medio necesario para alcanzar el protagonismo y a los fines de garantizar su máximo desarrollo, ya sea individual o colectivo; para ello se desarrolló la Ley Orgánica de las Consejos Comunales, sancionada y publicada en Gaceta Oficial N°. 39335 del 28 de diciembre de 2009.

En el Capítulo I se desarrollan las Disposiciones Generales. Comprende desde el artículo 1 al 4.

El artículo 1: de la mencionada ley señala como objetivo el siguiente “..regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder

²⁹⁸ Artículo 168, segundo aparte “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley”.

Público para la formulación, ejecución control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario”.

Mientras, en el artículo 2 plantea la definición de lo que a los efectos de la ley son los Consejos Comunales y al respecto dice:

“...en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.

En el artículo 3 señala: La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia..., con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico”.

En el artículo 4 se señalan cada una de las palabras claves utilizadas para definir lo que pudieran ser los elementos que conforman la estructura de los Consejos Comunales, es así como se definen: Comunidad, Ámbito Geográfico, Base Poblacional de la Comunidad, Organizaciones Comunitarias, Comité de Trabajo, Vocero o Vocera, Proyectos Comunitarios, Áreas de Trabajo, Plan Comunitario de Desarrollo Integral, Gestión, Economía Comunal, Redes Socioproductivas. Resumiendo:

- **COMUNIDAD:** núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico específico.
- **AMBITO GEOGRAFICO:** es el territorio que ocupan los habitantes de la comunidad, donde se establecen los límites geográficos avalados por la Asamblea de Ciudadanos.
- **BASE POBLACIONAL:** se refiere al número de habitantes de la comunidad.

- ORGANIZACIONES COMUNITARIAS: lo define como aquellas organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades.
- COMITE DE TRABAJO: es el colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas.
- VOCERO (A): lo define como ciudadano electo, mediante proceso de elección popular a fin de coordinar el funcionamiento del CONSEJO COMUNAL así como también las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos.
- PROYECTOS COMUNITARIOS: acciones dirigidas a lograr uno o varios objetivos, los cuales deben contener una programación de acciones determinadas en el tiempo, recursos y los resultados esperados.
- AREAS DE TRABAJO: ámbito de gestión que constituyen en concordancia con las particularidades, problemas más relevantes, estas áreas de trabajo agruparan varios comités de trabajo.
- PLAN COMUNITARIO DE DESARROLLO INTEGRAL: es un documento técnico que permite identificar las potencialidades, limitaciones y prioridades, orientados estos al desarrollo de la comunidad.
- GESTION: acciones exigidas al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados por los ciudadanos.
- ECONOMIA COMUNAL: acciones vinculadas a actividades de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios desarrolladas en las comunidades bajo la figura de PROPIEDAD SOCIAL al servicio de sus necesidades, de acuerdo con lo establecido en el SISTEMA CENTRALIZADO DE PLANIFICACION, Y EN EL PLAN DE DESARROLLO ECONIMICO DE LA NACION.
- REDES SOCIO PRODUCTIVAS: articulación de los procesos productivos de las organizaciones socio productivas comunitarias.

El Capítulo II. Constitución del Consejo Comunal. Desarrollada en cuatro Secciones se encuentra la Constitución del Consejo Comunal, del artículo 5 al 18.

El Capítulo III. Organización del Consejo Comunal. Sección Primera. De la Estructura del Consejo Comunal. Desde el artículo 19 hasta el 33.

En los 33 artículos que contiene la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se encuentra desplegado todo el funcionamiento de los Consejos Comunales, órganos creados a instancia del Extinto Presidente de la República, en abierto incumplimiento al texto constitucional, excusándose en la Participación Ciudadana.

3.3.5. LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

La Ley Orgánica de las Comunas es decretada por la Asamblea Nacional el 21 de diciembre de 2010 y publicada en Gaceta Oficial No. 6.011, merece mención especial debido a la forma como, con ella se pretende desplazar la división político territorial contenida en la Constitución de 1999.

En el TITULO I. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES, contenidas en los cuatro primeros artículo. El objetivo de la misma está plasmado en el Artículo 1."La presente ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las leyes que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del estado democrático y social de derecho y justicia.

En el artículo 2 están contenidos los principios y valores que pregona el Poder Central como base de la participación ciudadana:

“La constitución, conformación, organización y funcionamiento de la comuna se inspiró en la doctrina del libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de participación democrática y protagónica, interés colectivo, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, deber social, cogestión, autogestión,

autogobierno, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad ambiental, igualdad social y de género, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes y de toda persona en situación de vulnerabilidad, de equidad, justicia y defensa de la integridad territorial y la soberanía nacional”.

En el artículo 3 contiene el ámbito de aplicación

“Están sujetas a la aplicación de esta ley, las organizaciones comunitarias, las comunidades organizadas y todas las instancias del Poder Popular debidamente constituidas, así como las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como privado, que se relacionen con las comunas”.

El Artículo 4 detalla las definiciones contenidas en esta ley:

“A los efectos de la presente ley se entiende por:

- BANCO DE LA COMUNA: Organización económico-financiera de carácter social que gestiona, administra, transfiere, financia, facilita, capta y controla, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el plan de desarrollo comunal, los recursos financieros y no financieros de ámbito comunal, retornables y no retornables, impulsando las políticas económicas con la participación democrática y protagónica del pueblo, bajo un enfoque social, político, económico y cultural para la construcción del modelo productivo socialista.
- CARTAS COMUNALES: Instrumentos donde se establecen las normas elaboradas y aprobadas por los habitantes de la comuna en el parlamento comunal, con el propósito de contribuir corresponsablemente en la garantía del orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular, de conformidad con la constitución y las leyes de la república.
- CARTA FUNDACIONAL: Instrumento aprobado en referendo popular, donde las comunidades expresan su voluntad de constituirse en comuna, en su respectivo ámbito geográfico, contentiva de la declaración de principios, censo poblacional, diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población, inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales, y opciones de desarrollo.
- COMUNIDAD: Núcleo básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico

determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.

- **COMUNIDAD ORGANIZADA:** constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización de base, articuladas en una instancia del poder popular.
- **CONSEJO DE ECONOMÍA COMUNAL:** Es la instancia encargada de la planificación y coordinación de la actividad económica de la comuna. se constituye para la articulación de los comités de economía comunal y las organizaciones socio-productivas con el parlamento comunal y el consejo de planificación comunal.
- **CONSEJO DE CONTRALORÍA COMUNAL:** Es la instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y contraloría social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del poder popular, del poder público y las organizaciones y personas del sector privado con incidencia en los intereses generales o colectivos.
- **DISTRITOS MOTORES DEL DESARROLLO:** Son unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista.
- **EJES ESTRATÉGICOS DE DESARROLLO TERRITORIAL:** Se entiende por ejes estratégicos de desarrollo territorial, la unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios.
- **ESTADO COMUNAL:** Forma de organización político-social, fundada en el estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. la célula fundamental de conformación del estado comunal es la comuna.
- **GACETA COMUNAL:** Órgano informativo oficial de la comuna, en el cual se publicarán, las cartas comunales, las decisiones del parlamento comunal y las del banco de la comuna que posean carácter vinculante para sus habitantes, así como todos aquellos actos que requieran para su validez la publicación en dicho instrumento.

- INSTANCIAS DEL PODER POPULAR: Están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la constitución de la república y la ley, surjan de la iniciativa popular.
- SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL: Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del poder popular, el poder público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal.
- SOCIALISMO: Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social o sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”.

En el TITULO II. DE LA COMUNA. Abarca desde el artículo 5 al 17. Como lo señala la denominación del Título en ellos está contenido tanto la definición como el propósito, constitución, organización y estructura de la Comuna.

El artículo 5 Define la Comuna:

“Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el plan de desarrollo económico y social de la nación”.

El propósito que tiene la Comuna está contenido en el artículo 6:

“La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y

ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, **la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos**, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y **la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social”**.

Por otra parte en el artículo 7 se encuentran detalladas las finalidades de la Comuna, a saber:

“La Comuna tendrá como finalidad:

1. Desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del poder popular y soporte para la construcción de la sociedad socialista.
2. Conformar el autogobierno para el ejercicio directo de funciones en la formulación, ejecución y control de la gestión pública.
3. Promover la integración y la articulación con otras comunas en el marco de las unidades de gestión territorial establecidas por el Consejo federal de gobierno.
4. Impulsar el desarrollo y consolidación de la propiedad social.
5. Garantizar la existencia efectiva de formas y mecanismos de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en la formulación, ejecución y control de planes y proyectos vinculados a los aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa.
6. Promover mecanismos para la formación e información en las comunidades.
7. Impulsar la defensa colectiva y popular de los derechos humanos.
8. Todas aquellas determinadas en la Constitución de la República y en la ley.”

La forma de constituir la Comuna está contenida en el artículo 8

“La comuna se constituye por iniciativa popular a través de la agregación de comunidades organizadas. El reglamento de la presente ley establecerá lo relativo al número de comunidades

organizadas requeridas para su constitución, tanto en el área urbana como en el área rural”.

El artículo 9 contiene la organización político-territorial de la Comuna:

“Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico donde se constituya la comuna, podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República”.

A partir del artículo 10 hasta el 17 está desarrollado el proceso, requisitos y las condiciones en que debe llevarse a cabo la constitución de la Comuna.

El TITULO III. DE LAS CARTAS COMUNALES. Abarca del artículo 18 al 20 y como lo plantea su denominación, está referido a las Cartas Comunales que no son más que los instrumentos, propuestos por los habitantes de la comuna y aprobados por el Parlamento Comunal, y que buscan a regular la vida social y comunitaria, con el fin de mantener orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, de conformidad con la constitución y las leyes de la república.

En el TITULO IV. DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO. Capítulo I. Del Parlamento Comunal. Contenido entre los artículos 21 y 26.

En el artículo 21 define al Parlamento Comunal como:

“... La máxima autoridad del autogobierno en la comuna; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la comuna”.

En los siguientes artículos establece las atribuciones²⁹⁹ del Parlamento Comunal, su integración y decisiones:

El Capítulo II. Del Consejo Ejecutivo. Comprende desde el artículo 27 al 31 y detalla todo lo relacionado con su definición, condiciones para pertenecer a él, su funcionamiento y a los Comités de Gestión.

El artículo 27 dice: “El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del parlamento comunal...”, así como su integración:

“... 1) Dos voceros o voceras, con sus respectivos suplentes, electos o electas por el Parlamento Comunal, 2) Un vocero o vocera, con su respectivo suplente, electo o electa de los voceros o voceras de las organizaciones socio productivas ante el parlamento comunal”.

Haciendo la salvedad de que los mismos durarán tres años, pudiendo ser reelectos o reelectas.

En el artículo 28 se establecen los requisitos para ser miembro del Consejo Ejecutivo; mientras que en el artículo 29 se detallan las funciones del Consejo Ejecutivo³⁰⁰.

²⁹⁹ Artículo 22. En el ejercicio del autogobierno, corresponde al Parlamento Comunal:

1. Sancionar materias de sus competencias, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.
2. Aprobar el plan de desarrollo comunal.
3. Sancionar las cartas comunales, previo debate y aprobación por las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de las comunidades integrantes de la Comuna.
4. Aprobar los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo.
5. Debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna.
6. Aprobar los informes que le deben presentar el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal.
7. Dictar su reglamento interno.
8. Designar a los y las integrantes de los Comités de Gestión.
9. Considerar los asuntos de interés general para la Comuna, propuestos por al menos el equivalente al sesenta por ciento (60%) de los Consejos Comunales de la Comuna.
10. Ordenar la publicación en gaceta comunal del Plan de Desarrollo Comunal, las cartas comunales y demás decisiones y asuntos que considere de interés general para los habitantes de la Comuna.
11. Rendir cuenta pública anual de su gestión ante los y las habitantes de la Comuna.
12. Las demás que determine la Ley y su Reglamento.

El Capítulo IV. Del Consejo de Economía Comunal. Comprende desde el artículo 37 al 39, en los que están contenidos la definición del mismo, los requisitos para integrarlo y las funciones³⁰¹. La definición del Consejo de Economía Comunal se encuentra plasmada en el en el artículo 37:

³⁰⁰ Artículo 29. El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, con las siguientes funciones:

1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.
2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.
3. Refrendar y publicar en la Gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.
4. Publicar en la Gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de la Comuna.
5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal
6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.
7. Coordinar con los Comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.
8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.
9. Gestionar ante las instancias del Poder Popular las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.
10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.
11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.
12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.
13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.
14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.
15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

³⁰¹ Artículo 39. El Consejo de Economía Comunal tiene las siguientes funciones:

1. Promover la conformación de organizaciones socio-productivas para el desarrollo y fortalecimiento del sistema económico comunal.
2. Articular la relación de los comités de economía comunal con el Parlamento Comunal y el Consejo Planificación Comunal.
3. Seguimiento y acompañamiento a las organizaciones socio-productivas, a los fines de garantizar el cierre del ciclo productivo y la consolidación de redes productivas.
4. Velar para que los planes y proyectos de las organizaciones socio-productivas se formule en correspondencia con el plan de desarrollo comunal,
5. Gestionar la implementación de programas para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socio-productivas.
6. Articular con el órgano coordinador la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas integrantes o aspirantes de las organizaciones socio-productivas.
7. Presentar semestralmente, ante el Parlamento Comunal informes sobre los niveles de cumplimiento de los planes de gestión de las organizaciones socio-productivas.
8. Presentar ante el Parlamento Comunal el informe anual sobre la gestión de las organizaciones socio-productivas y los correspondientes planes para el año siguiente.
9. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios, orientadas al desarrollo socio-productivo de la comunidad y la satisfacción de las necesidades colectivas.

“Es la instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la Comuna, conformada por cinco voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas entre los integrantes de los comités de economía comunal de los consejos comunales de la Comuna. El período de los voceros y voceras del Consejo de Economía Comunal será de dos años, pudiendo ser reelectos o reelecta”.

En el Capítulo V. Del Banco de la Comuna. Comprende del artículo 40 al 44 se estatuye la creación, objeto, principios, propósito, funciones, conformación y ejercicio económico del Banco de la Comuna.

Así puede verse que en el artículo 40 se le establece como objeto:

“garantizar la gestión y administración de los recursos financieros y no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus operaciones, promoviendo la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la promoción y apoyo al desarrollo y consolidación de la propiedad social para el fortalecimiento de la soberanía integral del país.

El Banco de la Comuna quedará exceptuado de la regulación prevista en materia de bancos y otras instituciones financieras”.

Las funciones de Banco de la Comuna están detalladas en el artículo 43, a saber:

1. “Fortalecer el sistema micro financiero comunal mediante la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas en la gestión financiera.
2. Financiar y transferir, previa aprobación por parte del parlamento comunal, recursos a proyectos socio-productivos y de inversión social que formen parte del plan comunal de desarrollo, orientados al bienestar social mediante la consolidación del

10. Organizar en redes de productores y productoras a las organizaciones socio-productivas y a las comunidades organizadas que ejecuten proyectos socio-productivos ubicados en el ámbito geográfico de la Comuna.

11. Las demás que establezca el reglamento de la presente Ley, la carta fundacional y las cartas comunales.

modelo productivo socialista, en aras de alcanzar la suprema felicidad social.

3. Fortalecer y ejecutar una política de ahorro de inversión en el ámbito territorial de la comuna.
4. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la comuna para la ejecución de los proyectos a desarrollarse en su ámbito geográfico.
5. Promover la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción, distribución, intercambio y consumo a través del impulso de la propiedad colectiva de los medios de producción.
6. Apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal.
7. Realizar captación de recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable.
8. Las demás que se establezcan en las leyes que rijan el sistema micro financiero y las disposiciones reglamentarias de la presente ley.”

El Capítulo VI. El Consejo de Contraloría Comunal. Del artículo 45 al 48 y comprende todo lo relacionado con la definición, requisitos para integrar el consejo, las funciones, así como el apoyo que le debe brindar el Poder Ciudadano.

En el artículo 45 se le define como:

“instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del poder popular o el poder público, conformada por cinco voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los consejos comunales de la comuna. El período de los voceros y voceras del consejo de contraloría comunal será de dos años, pudiendo ser reelectos o reelectas”.

En el Capítulo VII. De las Disposiciones generales de la organización y funcionamiento. Contenido del artículo 49 al 55; estos artículos a pesar de que sugieren las disposiciones sobre la organización y funcionamiento, está referido a la rendición de cuenta, revocatoria del mandato, causales de la revocatoria, inhabilitación y responsabilidad de los voceros y voceras que integran cada uno de los Consejos que la conforman.

Asimismo, en el artículo 52 de plantea la existencia del Consejo Electoral de la Comuna, señalando que: el registro electoral de la comuna. el registro electoral de la comuna está conformado por la sumatoria de los registros electorales de los consejos comunales que la integran; luego continúa en el artículo 53 con la inhabilitación de los voceros y voceras; y en el 54 plantea las causas que ocasionan la pérdida de la condición de voceros y voceras; y en artículo 55 señala que los voceros y voceras tendrán responsabilidad civil, penal y administrativa.

En cuanto al artículo 56, establece un tipo de justicia alternativa, en el cual se promueve

“el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del estado democrático y social de derecho y de justicia, sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario”.

En tanto que en el artículo 57 se hace el planteamiento de la aprobación de una ley: para la creación de una “jurisdicción especial comunal, donde se prevea su organización y funcionamiento, así como las instancias con competencia para conocer y decidir en el ámbito comunal, donde los jueces o juezas comunales serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta de los y las habitantes del ámbito comunal mayores de quince años”.

Luego se establece en el TITULO VI. SISTEMAS DE AGREGACION COMUNAL. Del artículo 58 al artículo 61. Es así como en el artículo 58 señala que:

“Las instancias del Poder Popular podrán constituir sistemas comunales de agregación entre sí, con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para fortalecer la capacidad de acción sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional, de conformidad a la constitución de la república y la ley”.

En el artículo 58 se instituyen las finalidades de los sistemas de comunales de agregación, que son las siguientes:

- “1. Ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal.
 2. Llevar adelante planes de inversión en su ámbito territorial, atendiendo los lineamientos y requerimientos establecidos en los planes comunales de desarrollo respectivos.
 3. Asumir las competencias que mediante transferencias se le otorguen para la administración, ejecución de obras y prestación de servicios públicos.
 4. Impulsar el desarrollo del sistema económico comunal, mediante la articulación en redes, por áreas de producción y servicios, de las organizaciones socio-comunitarias de propiedad social comunal directa o indirecta.
 5. Ejercer funciones de control social, sobre los diferentes planes y proyectos que en su ámbito territorial ejecuten las instancias del poder popular o el poder público.
- Las condiciones para la constitución de los sistemas comunales de agregación y su funcionamiento serán establecidos en el reglamento de la presente ley y los lineamientos que a tales efectos dicte el ministerio del poder popular con competencia”.

Por otra parte, en el artículo 60 se implementan los tipos de sistemas de agregación comunal, entre los que se encuentran los siguientes:

- “1. El Consejo Comunal: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
- 4 La Comuna: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
- 5 La Ciudad Comunal: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. Federación Comunal: como instancia de articulación de dos o

más ciudades que correspondan en el ámbito de un distrito motor de desarrollo.

5. Confederación Comunal: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.

Las condiciones para la conformación de las instancias establecidas a partir del numeral 3 de este artículo, serán desarrolladas en el reglamento de esta ley.”

EL TITULO VIII. DE LA REFORMA A LA CARTA FUNDAMENTAL.
Comprende del artículo 62 al 65.

En el artículo 62 se establece que los “órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno”.

Igualmente señala el artículo 63 que será el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana el órgano encargado de dictar los “lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas...” en su carácter de órgano facilitador, para el “...cumplimiento de sus fines y propósitos...”, interviniendo en “...su articulación y sus relaciones con otros órganos y entes del Poder Público”.

En el artículo 64 se plantea la transferencia de competencia, y al respecto dice: “La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquellos por la constitución de la república, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo”.

En el artículo 65 se establece al Poder Electoral la obligación de apoyar y colaborar con las comunas en la preparación de sus procesos electorales.

El artículo 66 estipula como única manera de cambiar en su contenido la Carta Fundacional, un “referéndum popular”, a cuyo efecto plantea:

“La carta fundacional podrá ser reformada mediante referendo popular a través del voto universal, directo y secreto de los electores de la comuna mayores de quince años. A los efectos, la iniciativa para solicitar la reforma corresponde a un número de electores no inferior al quince por ciento (15%) del total de electores y electoras o a las dos terceras partes de los integrantes de los voceros y voceras principales de los consejos comunales de la comuna.

Las reformas de la carta fundacional serán refrendadas por el Consejo Ejecutivo y deberán ser publicadas en la gaceta comunal”.

Finalmente se encuentran las Disposiciones Transitorias y Finales. Las dos DISPOSICIONES TRANSITORIAS se refieren a los Bancos de la Comuna y las asociaciones cooperativas Banco de la Comuna socialista, siendo sus contenidos los siguientes:

“Primera. Los bancos de las comunas constituidos antes de la promulgación de la presente ley, en un lapso no mayor de noventa días contados a partir de su publicación serán objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en ésta, a los fines de su registro por ante el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas. Durante ese período se garantizará la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

Segunda. A partir de la adecuación del Banco de la Comuna, de conformidad con la presente ley, quedarán disueltas las asociaciones cooperativas Banco de la Comuna socialista, en su carácter de unidades de gestión financiera de las comunas; por consiguiente, deberán transferir al Banco de la Comuna registrado ante el ministerio con competencia en materia de comunas, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones”.

Por otra parte en las seis DISPOSICIONES FINALES se plantean tópicos diferentes, a saber: las exenciones de que gozará el Banco de la Comuna; los tipos de responsabilidades en que puedan incurrir los voceros y voceras del Banco de la Comuna por sus actos, hechos u omisiones; los planes de asesoramiento por parte del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comuna, a las comunidades en todo lo relacionado con la constitución de comunas, conformación de sus gobiernos y las relaciones entre las mismas, así como su agregación en mancomunidades, ciudades comunales o cualquier otra forma de articulación en pro del estado comunal; entre otros. Con esta ley de las comunas entre otras cosas se estatuye una nueva geometría del territorio, con un nuevo modelo de autogobierno en el que predomine un sistema de comunas, para convertir a la Nación venezolana en un Estado Comunal socialista, es decir en una nueva estructura de autogobierno Comunitario del Poder Popular Socialista.

Por lo pronto las Comunas, tomando en cuenta el Plan Simón Bolívar deben estar enmarcadas en los objetivos fundamentales del mismo; planificar para darle la mayor suma de felicidad al pueblo en las áreas de Educación, Salud, Seguridad ciudadana y Economía Social para generar fuentes de trabajo. En este caso una planificación diferente a la que ejecutan los Consejos Comunales.

En el texto de la ley siempre se hace referencia al carácter ideológico de la Comuna, así está plasmado en su articulado, es así como en el artículo 4 están los conceptos de socialismo, propiedad social y estado comunal. Si se revisa la Real Academia de la Lengua, Comuna significa: “Forma de organización social y económica basada en la propiedad colectiva y en la eliminación de los tradicionales valores familiares”; esto nos demuestra el carácter ideológico del término y por supuesto las intenciones del texto legal.

Es pertinente decir que en Venezuela no existía entidad político-territorial alguna al servicio de una concepción ideológica; y la Constitución de 1999 solo establece divisiones político-territoriales con el objeto de crear la forma,

organización y estructura del Estado venezolano, no para crear e implementar una ideología.

Con la implementación de las comunas se pretende y de hecho se busca, aplicar una nueva geometría del poder, expresión muy usada por el Extinto Presidente, que como trasfondo no es más que la eliminación del Federalismo y la Descentralización, eliminando las competencias que tienen los Alcaldes y Gobernadores.

En la ley en comento, se establece que las comunas como sistema de organización político-territorial son coordinadas por el Ministerio del Poder Popular con competencia en las comunas, lo que equivale a que dependen directamente del Poder Central, con un Ministro designado por el Presidente de la República, con la misión de dictar los Reglamentos que desarrollan la ley, el registro de cada comuna, asignación de recursos para los proyectos, y por supuesto ejercerá el control real del Estado Comunal sobre ellas, ello implica que la comuna no es más que una herramienta del centralismo que se viene fortaleciendo con la disminución de atribuciones y competencia a los Estados y Municipios, todo ello bajo las premisas de una democracia participativa y protagónica, y la idea de una soberanía que reside en el pueblo; haciendo efectiva la sustitución progresiva de los Municipios por las Comunas.

Por otra parte la Ley Orgánica de las Comunas consagra entre las finalidades de la comuna, la de

“impulsar el desarrollo y consolidación de la propiedad social (art.7 num.4), así como el modelo socialista de Estado; impera la propiedad social por encima de la individual; por supuesto que la propiedad social no puede ser objeto de enajenación, ni de sucesión, por lo tanto siempre será propiedad del Estado Central, con lo que se trata de imponer la propiedad del Estado sobre los medios de producción y los bienes y servicios; por tanto, con la comuna, así como, con el Banco de la Comuna se está dando impulso a un modelo socialista de economía y a la propiedad social”.

En tanto que, en los artículos 21 y siguientes de la ley se estatuyen el Parlamento Comunal como máxima instancia del autogobierno; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de dispositivos legales cuyo objeto es regular la vida social y comunitaria, con la función de garantizar el orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular, todo esto lleva a pensar en la existencia de un Estado Paralelo.

En el 2013 el presidente de la República decidió iniciar el “Comuna o Nada” y dar rango de ministerio de Estado a las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), al respecto, en artículo publicado en el Diario El Nacional desarrollado por Maru Morales, en el cual recoge los siguientes comentarios:

“El constitucionalista Carlos Romero experto en sistemas federales de gobierno, considera que ambas iniciativas vienen a consolidar el proyecto de sustitución del ordenamiento territorial, establecido en la carta magna, por el modelo presentado por Hugo Chávez en su derrotada propuesta de reforma constitucional de 2007”.³⁰²

Continúa el artículo: Apenas asumió el poder en abril, el presidente Maduro constituyó las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral, concebidas como “espacios geográficos en los cuales el Ejecutivo efectuará políticas públicas para la desconcentración de la gestión de gobierno, estrechar la relación pueblo-gobierno y aumentar la eficiencia en la aplicación de recursos”.

Sigue el artículo: “Estamos frente a una figura a través de la cual el gobierno quiere hacerse presente en lo regional y local a través de instancias no establecidas en la constitución para controlar a dos instancias que si están en la carta magna, como son los estados y los municipios”, dijo Romero.

Señala el artículo: Nora Bracho (UNT), integrante de la Comisión de Medioambiente del Parlamento, advierte que la ofensiva se completa con la aceleración de la consulta del proyecto de ley orgánica para la ordenación y gestión del territorio. En ese instrumento jurídico se crea un “sistema nacional de ordenación del territorio” que establece unidades de ordenación distintas de

³⁰² Diario El Nacional de fecha 01 de septiembre de 2013, cuerpo Nación pág. 3

los Estados, Dependencias Federales, Territorios Federales, Municipios y Parroquias estipulados en la Constitución. El proyecto de ley agrega los Ejes de Desarrollo, las Regiones Funcionales, las Unidades de Gestión y los Distritos Productivos cuyas autoridades son designadas por el Ejecutivo.

“Este proyecto usa la excusa del medio ambiente para implantar de hecho la nueva geometría del poder que los venezolanos rechazamos en el referéndum del 2007, Simultáneamente, el gobierno instruyó para que se avance con las comunas, no para bajarle dinero a las comunidades, sino para desorganizar gobernaciones y alcaldías”, asegura Bracho.

Siguiendo el artículo de El Nacional: El artículo 1 del Decreto de creación de las REDI establece que el objetivo de estas estructuras es la desconcentración del territorio. Carlos Romero considera que si el objeto fuera desconcentrar, se haría en los gobiernos estatales y municipales. Por ello ve las REDI y las comunas como la fórmula que garantiza la aplicación de las políticas orientadas a la consolidación del Estado socialista, en pleno proceso electoral.

Recuerda que no es la primera vez que se trata de regionalizar el país, pues ya se hizo en la cuarta república con la creación de las corporaciones de desarrollo “La gente no percibirá el peligro de la regionalización porque no es un asunto que se resiente como la escasez o el alto costo de los alimentos.

Estamos frente a superestructuras de control político para impulsar una forma de organización del Estado. Los alcaldes, concejales, gobernadores y legisladores, en cambio, sentirán de inmediato el peso del Gobierno, que presionará y asfixiará su autonomía. El ciudadano sentirá los efectos al final, cuando estén consolidadas porque será la consolidación del sistema socialista”.

En este artículo, vistas las opiniones del constitucionalista Carlos Romero y de la diputada Nora Bracho (UNT), se puede apreciar la forma acelerada en que se está llevando en el país el asunto de la Comunas, con el agravante de las creación de figuras económicas y territoriales que conllevan a la

implementación de la nueva geometría de poder y una nueva estructura y organización político-territorial cuyo objetivo es la instauración de una nueva forma de Estado, centralizadora por demás decir.

3.3.6. Transición desde el Estado Democrático Federal y Descentralizado al Estado Comunal.-

A raíz de los resultados de la Elección presidencial de realizadas el 7 de octubre de 2013 se da inicio a la consolidación del Estado Comunal en Venezuela; lo que representa el planteamiento de un Modelo distinto al Modelo Federal y Descentralizado desarrollado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Esta modelo conlleva a una nueva organización territorial, a nuevo régimen de propiedad y por supuesto a una nueva forma de participación ciudadana, la implementación paulatina del Estado Comunal implica el rompimiento y desmantelamiento de la democracia participativa que aún existe en Venezuela, pero, puede considerarse que su instauración constituye la existencia de un Estado Paralelo al plasmado en la Constitución.

Puede decirse que la implementación del Estado Comunal tiene sus antecedentes en el País y que paulatinamente se fueron dando las condiciones para su instauración, entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

- Con la creación del “Mapa de los 10 Objetivos Estratégicos planteados por el Presidente en el año 2004, se inicia la ruptura con la descentralización.
- La Propuesta de una nueva ordenación territorial presentada por el entonces presidente, en el 2005, la cual plantea la existencia de los 23 Estados y la creación de 8 Regiones.
- En el 2006 durante la Campaña Electoral se plantea el desarrollo del Socialismo, hecho efectivo con la iniciativa de Ley de las Comunas.
- En el año 2007 el presidente da a conocer “Los 5 Motores Socialista”: plantea su Propuesta de Reforma Constitucional, Habilitante, la Nueva Geometría del Poder, Moral y Luces y Explotación del Poder Comunal.

- Creación del Ministerio de las Comuna, Plan de la Nación (Socialista) 2013/2019 y la Misión 13 de Abril en 78 Municipios del país, todo esto en el año 2008.
- En el año 2009 se reúne el Consejo Presidencial de Ministros, con la creación de 5 Vicepresidencias. El Tribunal Supremo de Justicia asume una actitud, a través de algunas sentencia que dan al trate con la división de poderes (interpretaciones de la Sala Constitucional), se aprueba la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, se posponen las elecciones municipales.
- Durante el año 2010 se constituye la Comisión Presidencial de las Comunas. Se promulga la Ley y reglamento del Consejo Federal de Gobierno (con 10 años de atraso), se promulgan Leyes del Poder Popular, se elimina la elección directa de las Juntas Parroquiales.
- Se aprueba la Ley de Gestión Comunitaria de Competencias, y por último se lanza la nueva candidatura a reelección del Presidente, con la promesa de consolidar el socialismo.

El Gobierno Nacional promulga una serie de leyes (Decretos Leyes de carácter Orgánico) con el objeto de darle basamento legal a ese Estado Comunal entre las que se pueden mencionar:

- En el 2008: La Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Orgánica de la Comisión Central de Planificación.
- En el 2009: Ley Orgánica de los Consejos Comunales.
- En el año 2010: Ley Orgánica y Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de las Comuna (define el Estado Comunal), Ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Reforma de la Ley de Consejos Estadales de Planificación y Coordinación, Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación, Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- En el año 2012: Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones. (Decreto con Rango,

Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones).

Al Estado Comunal que plantea el Socialismo que propone el Gobierno para Venezuela, cuya implementación definitiva se realiza con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de las Comunas se le pueden atribuir las siguientes características:

- Supone un nuevo ordenamiento territorial cuya son las Comunas y los Distritos Motores de Desarrollo.
- La existencia de un modelo de economía comunal basado en una Planificación Centralizada, en la Propiedad Social y el trueque.
- Una nueva forma de participación tutelada en la Gestión Gubernamental.
- Su base técnica se encuentra en el Plan de Gobierno 2013/2019, conocido como Proyecto Nacional Simón Bolívar.

Por otra parte la conformación del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social³⁰³ (17 de septiembre de 2009), con competencia

³⁰³ Revista de Derecho Público Nº 130/2012, pag 131-132. Entre las facultades de este Ministerio están las siguientes:

1. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en material de participación ciudadana en el ámbito de las comunas;
2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal en el país y formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes;
3. Definir los mecanismos para la participación del sector public y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía communal. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran;
4. Impulsar el desarrollo del sistema micrfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía communal;
5. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía communal, con especial énfasis en el sector rural;
6. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía communal, en especial la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el Mercado de la material prima;
7. Establecer las políticas para el fomento de la economía communal, estimulando el protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consume, bajo el regimen de propiedad colectiva sustentado en la iniciativa popular;
8. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de actividades del Ejecutivo en material de promoción, ejecución y control y articulación de las actividades tendentes a la progresiva congestión de

sobre esta estructura territorial local, con dependencia directa del Poder Central y con “misión de cercar” tanto al municipio, como a cualquier otra entidad territorial municipal.

Con la implementación de las Comunas, la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, la conformación del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social y Promulgación de los Decretos Leyes detallados, se echa el andamiaje legal y funcionamiento del Estado Comunal en paralelo al Estado previsto en la Constitución de 1999.

3.4. Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela

En lo que se refiere al papel que ha venido jugando el Tribunal Supremo de Justicia, y en forma particular la Sala Constitucional es conveniente señalar que ciertas decisiones tomadas, constituyen un claro pretexto para cambiar el contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, esto a través de sus particulares interpretaciones del texto constitucional, lo que conducen e a considerarlo como un Tribunal Supraconstitucional que, si se quiere, puede decirse que van conformando una Constitución paralela a la aprobada por el pueblo de Venezuela mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999; cuyas decisiones tratan de dar legitimidad y constitucionalidad al marco normativo que se viene creando para dar un basamento legal al proyecto de Gobierno que en su momento lideró el presidente H Chávez.

responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, así como a la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulse a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica;

9. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en material de medios de participación popular y gerencia pública local;
10. Fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos;
11. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Pública, con los Estados y Municipios, y las demás expresiones del gobierno local, en aras a generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas.

En tal sentido, se puede decir que las decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia han venido minimizando al Estado Federal descentralizado definido en la Constitución; por ejemplo llama la atención la posición de la Sala con respecto al régimen de administración y explotación de los minerales no metálicos, por no tomar en cuenta la potestad tributaria; otra situación la constituye la decisión que interpreta el numeral 10 del Artículo 164 y que se refiere a la coordinación con el Ejecutivo Nacional en la materia de puertos y aeropuertos, según la cual considera la coordinación del Ejecutivo Nacional como la “superioridad o supremacía” de la cual derivan poderes de dirección.

En los casos en que los Estados han procedido a aprobar normas para la creación del poder moral u órganos estadales de éste, algunos entes de Estado han presentado demandas de nulidad alegando la inconstitucionalidad, y las acciones han sido declaradas con lugar.

Otro ejemplo lo constituyen algunas sentencias dictadas por el máximo tribunal como consecuencia de decisiones del entonces Jefe de Estado; en especial la decisión cuyo contenido representó una clara violación al contenido de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 164, numeral 10) y a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (artículos 11, numeral 3 y 12, y numeral 5), que en su momento dio lugar a la Acción incoada ante el Tribunal Supremo de Justicia, por el gobernador del Estado Carabobo Henrique Fernando Salas Feo y el Procurador de ese Estado Leonel Pérez Méndez, Jurisprudencia que se plantea a continuación:

“la decisión dictada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, emitida y hecha pública el domingo 15 de Marzo de 2009, a través de la cual ordenó, como jefe del Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional, tomar el control inmediato de los puertos y aeropuertos del país, así como de las autopistas nacionales, decisión ésta que supuestamente dicta en ejecución de una futura reforma de

la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”.³⁰⁴

Acción ésta interpuesta por el Gobernador del Estado Carabobo al considerar violado el contenido del artículo 164 de la Constitución que expresa “Es de la competencia exclusiva de los Estados: ...10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas, así como puertos y aeropuertos de uso comercial en coordinación con el Ejecutivo Nacional”;³⁰⁵ así mismo fundamenta su acción, en el contenido del artículo 11, que expresa:

“A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva de las siguientes materias:

...3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes autopistas en su territorio. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;

...5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Parágrafo Único: Hasta tanto los Estado asuman estas competencias por ley especial, dictada por las respectivas asambleas legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad....”³⁰⁶

La Sala Constitucional declara “inadmisible la acción con fundamento en una futura reforma de la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público” sin tomar en cuenta el contenido de la Constitución, que declara la exclusividad en “la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos....”; y no solo eso, sino que además, lo fundamenta sobre una posible futura reforma a la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

³⁰⁴ STSJ Sala Constitucional. Expediente No. 09-0308 de fecha 01 de Junio de 2009. Ponente Magistrada Luisa Estela Morales Lamuño.

³⁰⁵ CRBV artículo 164

³⁰⁶Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial 4.153 del 28 de Diciembre de 1989

Los promotores del caso que deriva Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano, No. 09-0308, de fecha 01 de Junio de 2009, expusieron en su escrito, que la condición de Estado federal consagrada en la Constitución supone el

“reconocimiento de la existencia de estados miembros como entidades dotadas de autonomía política (...). La condición de Estado Descentralizado implica que a los estados integrantes de la federación se les reconoce, desde el propio Texto constitucional, una serie de competencias propias que cada uno debe ejercer (a través de su Poder Legislativo y su propio gobierno) (...) de esta forma (...) las competencias exclusivas aluden a un haz de atribuciones que la Constitución de la República signa a cada ente político territorial en forma de monopolio, en forma exclusiva y excluyente sobre una materia determinada, determinándose tales competencias, en el caso de los estados, en el artículo 164 de la Carta Magna”.

También indicaron que: la competencia contenida en el artículo 164.10 de la Constitución es de carácter exclusiva y originaria, ya que la misma si bien fue consecuencia de la transferencia producida sobre la base de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público vigente bajo el régimen de la Constitución de 1961, su incorporación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela las caracterizan *“como competencias exclusivas de los Estados (y no como competencias concurrentes) [por lo que] resulta imposible que una vez incorporadas sean retiradas o excluidas vía legislativa del listado de competencias que en forma exclusiva y excluyente corresponde a los estados”*, lo cual fue reconocido incluso por la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, mediante decisión del 8 de junio de 1998, en el caso *“Aereoclub”* y la doctrina nacional y extranjera. Que la coordinación a la que hace referencia el artículo 164.10 de la Constitución, *“no implica que un ente (la República) pueda privar a otros (los Estados) del ejercicio de sus competencias exclusivas”*.

Que “la coordinación no puede constituirse en una excusa para que el Poder Nacional usurpe y prive definitivamente a los

estados, en este caso del Estado Carabobo (...), sobre todo tomando en cuenta que al privarles de esa competencia se les priva también de una fuente de ingresos, ya que se les impide percibir las tasas y tarifas que cobran por los servicios que prestan y deben prestar de acuerdo con la Constitución”.

Que *“la decisión dictada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, emitida y hecha pública el domingo 15 de marzo de 2009, a través de la cual ordenó, como Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional, tomar el control inmediato de los puertos y aeropuertos del país, así como de las autopistas nacionales”*, constituye una usurpación de atribuciones.

Finalmente, solicitaron como medida cautelar innominada que

“se le ordene al Ejecutivo Nacional (...) abstenerse de realizar cualquier acto tendiente a interrumpir, limitar, entorpecer o menoscabar el ejercicio por parte del Estado Carabobo, de las competencias exclusivas que en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, le corresponden por atribución directa y expresa de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 164 Constitucional ” y se “resuelva la controversia planteada en el sentido de reconocer al Estado Carabobo la titularidad de la competencia en forma exclusiva sobre la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial”.

DE LA ADMISIBILIDAD

“Se solicitó a esta Sala que dirima el conflicto de controversia constitucional existente entre la Gobernación del Estado Carabobo y el Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, como consecuencia de “la decisión dictada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, emitida y hecha pública el domingo 15 de marzo de 2009, a través de la cual ordenó, como Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional, tomar el control inmediato de los puertos y aeropuertos del país, así como de las autopistas nacionales, decisión ésta que supuestamente dicta en ejecución de una futura reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”.

Al respecto, la Sala reitera su criterio jurisprudencial contenido en la sentencia N° 226 del 18 de febrero de 2003, en la cual estableció el objeto del conflicto de controversia constitucional, al formular las siguientes consideraciones:

“La disposición recién transcrita, prevé una especialísima acción destinada a salvaguardar la normal prestación de la actividad pública que despliega cada uno de los órganos del Poder Público que, en un determinado momento, pudiera verse afectada cuando dos o más de ellos estiman atribuida a su favor una facultad, competencia o atribución constitucionalmente prescrita, dando lugar al ejercicio paralelo de la función disputada (conflicto positivo); o, por el contrario, cuando ninguno de estos entes reconoce ostentar la titularidad de esa facultad, competencia, o atribución constitucional, provocando la omisión de acometer una función encomendada a alguno de ellos por la Carta Magna (conflicto negativo).

De modo tal que existen dos elementos objetivos que permiten calificar un concreto conflicto como una controversia constitucional: (i) debe suscitarse entre órganos del Poder Público, entendiendo por éstos los distintos entes de consagración constitucional que conforman el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (que, a su vez, se encuentra integrado por los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral) ex artículo 136 de la Constitución; y (ii) debe suscitarse con ocasión del ejercicio de facultades, competencias o atribuciones previstas por la Constitución, como máximo cuerpo normativo que diseña y ordena la estructura orgánica del Estado.

Cumplidos ambos extremos, no deben caber dudas en cuanto a que la competencia para resolver tales conflictos corresponde a esta Sala, como máximo garante del orden constitucional, pues la sola existencia de estos desórdenes en la prestación de los servicios públicos encomendados a los órganos en pugna, afecta «la esencia misma de la Constitución, a la cuidadosa distribución de poder y de correlativas competencias por ella operada», a decir del profesor español García de Enterría («La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional», Ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 149 y 150)».

Asimismo, de conformidad con lo expuesto y lo consagrado en el artículo 336.9 de la Constitución, conforme al cual esta Sala es competente para *“dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del Poder Público”*, debe reiterarse en esta oportunidad, los requisitos de admisibilidad de la acción de resolución de conflictos entre órganos del Poder Público, establecidos -en atención al objeto y alcance de la misma- en la sentencia N° 3.191 dictada el 11 de diciembre de 2002 (caso: *“Alcalde del Distrito Metropolitano de Caracas”*), en la cual se señaló:

“será inadmisibile la acción cuando se (sic) alguno de los siguientes supuestos:

- 1.- *Cuando el accionante sea una persona distinta a un ente que ejerza potestades de Poder Público Constitucional.*
- 2.- *En caso de que el conocimiento de la acción competa a otro tribunal. Deja así esta Sala claramente establecido que la acción de conflicto constitucional no sustituye los recursos procesales existentes, de modo que resultará inadmisibile si el recurrente persigue adelantar un pronunciamiento sobre un asunto planteado ante otro órgano jurisdiccional o pretende sustituir algún medio ordinario a través del cual el juez pueda solventar la controversia. Salvo que, presentes los requisitos apuntados en el capítulo anterior, el asunto revista una gravedad tal que aconseje su solución por esta Sala; o el nivel en que se plantee la controversia exija un fallo sólo destinado a resolver el asunto constitucional planteado sin que tenga efectos en la demanda de instancia; o la situación, aun teniendo elementos resolubles en las demás jurisdicciones, involucre hechos o situaciones que la Sala Constitucional deba, por las especiales circunstancias, resolver. En fin, cuando el objetivo de mantener la paz social, el orden democrático o el principio de separación de poderes exija la intervención de la Sala. De no ser así, se dejaría sin contenido la atribución a que se contrae el citado artículo 336.9, pues, en abstracto, prácticamente cualquier controversia podría ser encauzada por una vía ordinaria.*
- 3.- *Cuando se acumulen acciones que se excluyan mutuamente o cuyos procedimientos sean incompatibles;*
- 4.- *Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible;*
- 5.- *Si contiene conceptos ofensivos o irrespetuosos o es de tal modo ininteligible o contradictoria que resulte imposible su tramitación;*
- 6.- *Cuando sea manifiesta la falta de representación que se atribuya el actor.*
- 7.- *Cuando en sentencias de esta Sala, anteriores a su interposición, se haya resuelto el punto, y no sea necesario modificarlo. Este motivo de inadmisibilidad no opera en razón de la precedencia de una decisión respecto al mismo asunto planteado, sino a la persistencia en el ánimo de la Sala del criterio sustentado en la decisión previa”.*

En atención a las sentencias parcialmente transcritas, advierte que en razón del conocimiento de su propia actividad jurisdiccional, esta Sala resolvió con carácter vinculante la interpretación del artículo 164.10 de la Constitución, mediante la sentencia N° 565/2008, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.925 del 7 de mayo de 2008, en la cual se formularon las siguientes consideraciones:

“En el caso concreto del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al determinar el Constituyente que el desarrollo de dichas competencias debe hacerse en coordinación con el Ejecutivo Nacional, comporta una atribución de competencias múltiples, a saber:

a.-Por parte del legislador nacional la de establecer mediante leyes de base reguladoras -según los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad- de las competencias concurrentes, de la República con los Estados y los Municipios, sino también de las de estos últimos entre sí. Tal como se desprende del contenido del artículo 165, que se ubica en el Capítulo III (Del Poder Público Estatal) del Título IV (Del Poder Público) de la Constitución: '(...) Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad (...). Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal (...).'

b.-De los Estados de ejercer conforme a la legislación base y en coordinación con el Ejecutivo Nacional la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, previa transferencia de competencias conforme al procedimiento de descentralización territorial.

c.-Sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una descentralización territorial sobre dichas materias.

d.-La obligación del Ejecutivo Nacional de procurar la satisfacción eficaz de las prestaciones de servicios públicos vinculados con la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, con el fin de asegurar a los usuarios y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales de todas las partes involucradas, por ser los medios esos servicios y bienes, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad y que pueden incidir tanto en la calidad de vida de aquélla, como en derechos concretos -vgr. Comercio, seguridad nacional, control de actividades ilícitas, entre otras-.

e.-Las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales (no Estadales), son bienes y servicios que en caso de haber sido transferidos a los Estados (descentralización funcional) pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también revertidos, ya que la titularidad originaria de los

mismos le corresponde a la República, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Dichos deberes y competencias son potestades ejercidas a raíz del Texto Constitucional y por lo tanto una conducta estatal típica en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como puertos y aeropuertos de uso comercial, por ser éstas de aprovechamiento general y que contribuye al desarrollo de la sociedad, pudiendo el Estado en virtud de ello, hacer uso de aquellos mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico para mantener en un momento determinado la actividad operacional de tal servicio”.

De ello resulta pues, que resuelto el punto en los términos contenidos en la sentencia parcialmente transcrita, y no siendo necesario modificarlo en razón de la persistencia en el ánimo de la Sala del criterio sustentado en la mencionada decisión, se verifica la existencia de la cosa juzgada en el presente caso, que hace innecesario un pronunciamiento de fondo, razón por la cual se declara inadmisibles la controversia constitucional interpuesta de conformidad con el quinto aparte del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (Cfr. Sentencias de esta Sala Nros. 3.191/02 y 409/06). Así se decide.

En virtud del anterior pronunciamiento, la Sala juzga inoficioso cualquier análisis respecto de la medida cautelar innominada, en virtud del carácter accesorio que detenta respecto del juicio de nulidad que funge como pretensión principal. Así se decide.

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República, por autoridad de la ley, declara **INADMISIBLE** la controversia constitucional ejercida conjuntamente con medida cautelar innominada, por los ciudadanos **HENRIQUE FERNANDO SALAS FEO** y **LEONEL PÉREZ MÉNDEZ**, actuando en su condición de Gobernador y Procurador del Estado Carabobo, respectivamente, y asistiendo este último al mencionado Gobernador en su carácter de abogado, ya identificados; como consecuencia de ***“la decisión dictada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, emitida y hecha pública el domingo 15 de marzo de 2009, a través de la cual ordenó, como Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo Nacional, tomar el control inmediato de los puertos y aeropuertos del país, así como de las autopistas nacionales, decisión ésta que supuestamente dicta en ejecución de una futura reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”***. (negritas mías).

En la Constitución de 1999 existen normativas sobre el sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales, vale decir, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, normativa que no puede cambiarse sino reformando la Constitución, es este caso, los artículos 136, 156, 164, 178 y 179.

En este caso, se trata de la infraestructura para la circulación y el transporte, la Carta Magna señala en el artículo 156, numeral 27, que corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional “,,, el sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales...” ; pero que corresponde en forma exclusiva a los Estados, “La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales...en coordinación con el Poder Nacional”, que éste debe regular.

La forma federal del Estado y la distribución territorial de competencias que establece la Constitución en los artículos 156 y 164, fue uno de los aspectos que quiso cambiar en la propuesta de reforma constitucional planteada en el año 2007, que fuera rechazada por el pueblo de Venezuela, como se sabe con esta propuesta se pretendía centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional. Con la reforma se buscaba delegar en el nivel central la competencia contenida en el artículo 164, numeral 10, atinente a la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales.

El 15 de abril de 2008, mediante sentencia N°565 referida a la materia federal fiscal estatal, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, decide un recurso autónomo de interpretación del precitado artículo, formulado por la Procuraduría General de la República el 26 de julio de 2007, en el cual se plantea el interés del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, en el que solicita la aclaratoria del sentido y alcance del contenido del Artículo 164, numeral 10 “...toda vez que del texto del mismo no se desprendía la voluntad que quiso ser estatuida por el constituyente de 1999...”, ello en virtud de que: Según la Sala Constitucional en su sentencia del 2008, la norma constitucional no era suficientemente clara para lograr establecer de forma eficiente y precisa el ámbito y forma de

actuación del Ejecutivo Nacional, respecto a la coordinación con los estados sobre la Administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Se puede resaltar de esta sentencia la definición que hace del sistema federal constitucional venezolano, en base a los siguientes aspectos: El estado federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de un sistema en el cual en el marco de la estructura político-territorial del Estado venezolano, es inherente al nivel nacional la potestad de coordinación en relación a los niveles estadales y municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en aquéllas de competencia exclusiva nacional en las que de alguna forma intervengan los Estados y los Municipios, (Mag. Rondón).

Por lo tanto, con esta decisión la Sala modificó el contenido de la norma constitucional, disponiendo como interpretación vinculante, que esa “competencia exclusiva” no era tal competencia exclusiva, sino que era una competencia concurrente y que, incluso, el Poder Nacional podía revertirla a su favor eliminando toda competencia de los Estados.

Evidentemente la Sala decidió que la Administración Nacional “en ejercicio de la potestad de coordinación puede asumir directamente la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras nacionales y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial”, y que corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas nacionales, como los puertos y aeropuertos de uso comercial”, en aquellos casos que la prestación del servicio “por parte de los Estados es deficiente o inexistente”.

El Juez Constitucional lo que hace es transformar el texto constitucional usurpando la soberanía popular a la que está reservado el poder constituyente,

cambiando la forma federal del Estado al perturbar el sistema de distribución territorial de competencias entre el Poder Nacional y los Estados.

Continúa Rondón en la sentencia:

“El régimen constitucional de distribución territorial de competencias no admite una interpretación que postule una distribución de competencias formulada conforme al modelo de separación absoluta de competencias, toda vez que tal arquetipo de comprensión del ordenamiento jurídico constitucional, es refutado por el contenido del artículo 4 de la Constitución, el cual establece que la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado federal descentralizado en los términos en ella consagrados, y que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

En el argumento conceptual utilizado en la sustentación de la decisión de la Sala Constitucional, sigue exponiendo Rondón:

“Al determinar el constituyente en el Art. 164, 10 que la ejecución de dichas competencias debe hacerse en COORDINACIÓN con el ejecutivo nacional, involucra que el poder nacional, en uso de esa competencia de coordinación que le confirió el constituyente de 1999, puede asumir directamente la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como también los puertos y aeropuertos de uso comercial”.

Como se ha señalado, el Artículo 164 establece: “Es de la competencia exclusiva de los Estados: “...10. La conservación, administración, y aprovechamiento de carreteras autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el ejecutivo nacional...”.

El segundo aspecto señala que esa competencia, en virtud del esquema federal descentralizado que relaciona los distintos niveles de gobierno, debe ser ejercida en forma coordinada y corresponsablemente con el poder nacional, configurándose la figura jurídica de la concurrencia de competencias constitucionales de dos niveles gobierno.

Pero la Sala Constitucional, a pesar de la claridad contenida en el precepto constitucional, con esa sentencia desconoce la cualidad de la competencia, ya que esa coordinación por parte del Ejecutivo Nacional, de la manera planteada, puede llevar hasta a la abrogación de la competencia asignada a los Estados; en base a esta sentencia el Poder Central, a través del Ejecutivo Nacional está facultado para ejercer directamente la competencia, despojando a los Estados de la atribución de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras nacionales, puertos y aeropuertos, otorgada por la Carta Magna.

Vale la pena traer a colación una sentencia emitida por la misma Sala Constitucional el día 19 de diciembre de 2006, cuyo ponente fue el Magistrado Francisco Carrasquero López, con lo cual quedan en evidencia las ligerezas jurídicas en relación al mismo tema. En esta oportunidad sentenció la Sala que: ...la competencia de coordinación contenida en el numeral 10 del Artículo 164 de la Constitución de La República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Constituyente, 1999), en el Poder Nacional se reduce a "...un mecanismo de coordinación entre los diversos niveles que integran al poder público..."

Sigue señalando la Sala que al ser aplicados los mecanismos de coordinación, se está centrando en el ejercicio de una "...potestad superior atribuida a los órganos centrales de un Estado determinado, que tiene como propósito integrar las tareas que sobre una misma materia les han sido encomendadas a diversos entes, con el fin de que las mismas confluyan en un objetivo común, el cual sería la prestación homogénea de un servicio público.

De lo anterior puede deducirse que en la mencionada sentencia del año 2006, el sentenciador considera y de hecho usa como argumento de sustentación de la decisión, que el ejercicio de este mecanismo de coordinación de potestades, es atribuido constitucionalmente en forma concurrente a dos niveles de gobierno, es decir, corresponde al Poder Nacional la regulación normativa general y al Poder Estatal, la competencia exclusiva de conservación, administración y aprovechamiento.

Los alegatos señalados por el sentenciador (2006) tienen su justificación en: “..el interés general por el que debe velar la República, de que los servicios descentralizados se gestionen de modo eficaz, e incluso eficiente..”. Asimismo, el Tribunal Supremo de Justicia en su sentencia de 2006, es claro y preciso cuando afirma que la competencia reguladora de la Nación, en concurrencia con la competencia de administración y mantenimiento de los Estados de la Federación, fue instituida con la idea de mantener cierta homogeneidad en cuanto a su funcionamiento, según quedó establecido, al declarar:

“...Puede admitirse que tanto el poder Nacional como el Estatal detentan competencias en cuanto a la materia de puertos. Se trata de un asunto sobre el cual ambos niveles de ejercicio del poder público han recibido, desde un punto de vista cualitativo, potestades distintas sobre una misma actividad. Por un lado, al legislador nacional le compete elaborar el régimen general de la materia portuaria, la cual podrá incidir sobre puertos comerciales, pesqueros, militares, deportivos o de investigación científica, a los Estados, por otro, les corresponde la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales...”

Por lo que, interpretando el criterio de la Sala Constitucional en su sentencia de diciembre de 2006, cuando afirma que, asumir que la materia de puertos, y por ende los aeropuertos y carreteras nacionales, es de las llamadas competencias concurrentes entre los dos niveles de gobierno, implica que la facultad reguladora impuesta al Poder Nacional en el Artículo 156, numeral 26 de la Constitución le confiere atribución para dictar normas básicas para regular este servicio; en cuanto al Poder Estatal el Artículo 164, numeral 10, ejusdem, le concierne la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos de uso comercial.

Con este fallo del 19 de diciembre de 2006, no había lugar a dudas en cuanto al ejercicio de la competencia concurrente sobre puertos, aeropuertos y carreteras nacionales, y ante los requerimientos de la Procuraduría General de la República (Recurso), bastaba con que fueran ratificados los argumentos de esta sentencia, y que sus efectos fueran extendidos hacia la materia de autopistas y carreteras nacionales, puesto que la sentencia comentada se refería al régimen de puertos.

Esta fue la posición asumida por el Magistrado Dr. Pedro Rondón Haaz al discrepar de la sentencia del 15 de abril de 2008, lo que se desprende, de su afirmación con motivo de dicha sentencia:

“El veredicto del que se discrepa, modificó el que se estableció en la sentencia No. 2495/2006, acerca del alcance y contenido de los artículos 164.10 y 156.26 de la Constitución, la mayoría ha debido, al menos señalar expresamente su cambio de postura, en aras de la seguridad jurídica. En todo caso, debe indicarse que la interpretación que se hizo es contraria a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

3.5. Breve análisis comparativo de aplicación de la Descentralización en la Constitución Nacional de 1961 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Luego de revisadas por separado las dos últimas constituciones, de Venezuela, es decir, la Constitución Nacional de 1961 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, cabe desarrollar un breve análisis acerca de algunos parámetros que tienen que ver con la forma de Estado y con el planteamiento de la Descentralización en ambas, tal como se hace a continuación:

En su artículo 2º la Constitución Nacional (1961) establece: La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”³⁰⁷, dejando abierta una interrogante acerca de la interpretación de “los términos”; también quedó plasmado el mandato de una descentralización administrativa y política futura, por ejemplo, cuando en el artículo 17 le establece cierta competencia a cada Estado³⁰⁸, hecho éste que garantiza la distribución de competencia hacia los otros niveles de Poder Público³⁰⁹.

³⁰⁷ Constitución de 1961 en la Exposición de Motivos, la Comisión señala: “Por otra parte, estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República”.

³⁰⁸ Constitución Nacional, Artículo 1. Es de la competencia de cada Estado:

1º- La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución;

Distribución de competencia garantizada por la Constitución, lo que se manifiesta a través de un doble sistema de distribución del Poder Público: un sistema de distribución horizontal del Poder, representada en el sistema de separación orgánica de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que garantiza su independencia; y, un sistema vertical del Poder cuyo basamento está en la forma Federal del Estado, que tiene en la descentralización uno de sus elementos característicos.

La descentralización comienza a hacerse efectiva desde el punto de vista legal, con la promulgación de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público en 1989.

Durante la vigencia de la misma, la forma de gobierno que se instaura se caracteriza por ser un sistema particularmente centralizado, tanto política como administrativamente, carente de responsabilidad política y sin mecanismos que hicieran efectiva la participación ciudadana.

Por tanto, puede concluirse que Venezuela formalmente y por garantía constitucional adoptó como organización política-territorial la estructura federal, no obstante, en la práctica el comportamiento no fue, ni ha sido de esta manera, porque la aplicación y desarrollo ha sido siempre la un sistema centralizado del poder al tratar de asignar, transferir o asumir el poder nacional competencias de los otros niveles de poder, es decir, estatal y municipal. De

2º- La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;

3º- La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución;

4º- El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;

5º- La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;

6º- Las materias que les sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;

7º- Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional y municipal.

³⁰⁹ Artículo 137.- El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

manera que el comportamiento del Estado venezolano ha sido siempre entre, un Estado federal (formalmente) y un Estado centralizado (en la práctica), es por ello que muchos autores hablan de una federación centralizada o de un centralismo federalizado.

Por su parte la Constitución de 1999 en su artículo 4 señala: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”. En esta Constitución se mantiene la idea del Estado federal³¹⁰ de la mayoría de las constituciones venezolanas, así como el apéndice de “...en los términos consagrados en esta Constitución”, pero además instituye que es un Estado Descentralizado, así como hace la salvedad de que se rige por una serie de principios inherentes a la forma federal y a la descentralización.

En cuanto a la distribución de competencia, la Constitución estipula un sistema vertical de distribución en el que distingue Municipal, Estatal y Nacional; además señala la división horizontal del Poder Nacional, en los poderes Legislativo que se caracteriza por ser unicameral, de Diputados, Ejecutivo, Judicial; y a diferencia de la Constitución de 1961, agrega el Poder Ciudadano y el Poder Electoral; mientras que, tanto en el Estatal como en el Municipal establece Legislativo y Ejecutivo.

Asimismo, establece los mecanismos y procedimientos para desarrollar la transferencia de competencias desde el Poder Público Nacional hacia los Estados y Municipios, señalando a su vez que existen unas competencias exclusivas y otras concurrentes, lo que abundaría en pro de la descentralización. No solo eso, sino que además, resalta la posterior creación de una ley que estableciera los mecanismos de descentralización y transferencia de competencia desde los Estados u Municipios hacia las

³¹⁰ Exposición de Motivos: “...el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad”.

comunidades y grupos vecinales, como manifestación del principio de subsidiariedad y de participación ciudadana consagrados en la Constitución.

Esta Constitución de 1999 lo que hace es constitucionalizar en parte la materia legislada en 1989; asimismo, al igual que la Constitución de 1961 también establece la descentralización como uno de los fines del Estado; igualmente se instituye la descentralización como una Política de Estado (art. 158), con la idea de conformar realmente un Estado Federal, sin embargo cuando se elimina la Cámara de Diputados se entra en contradicción con la definición de Estado Federal, debido a que se elimina la igualdad (art. 159) entre los Estados, al no tener éstos representación igualitaria independientemente de la dimensión de su población, elemento que se toma en consideración al fijar la cantidad de diputados que los representen ante la Asamblea Nacional.

Esta constitución al igual que la de 1961 considera al Municipio como: "... la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y su representación la ejercen los órganos que determine la ley"³¹¹; lo cual comprueba el interés del Constituyente por acercar al pueblo las instituciones del Estado, es decir, acercar el Poder al ciudadano, lo cual solo se logra llegando hasta la base misma del sistema social, o lo que equivale a que los entes del poder público deben estar en el nivel local, afianzando los Municipios, del mismo modo debe llevarse el poder público al nivel estatal o intermedio, cuya organización consienta que ese poder se pueda llevar al nivel local, evitando así cualquier tendencia centralizadora; todo lo cual se manifiesta en esta constitución en la democracia participativa (art.6) y protagónica plasmada tanto en la Exposición de Motivos, como en el texto constitucional.

En lo atinente a la autonomía, que es otro de los principios esenciales de una Federación y por lo tanto del Estado Venezolano como tal, está plasmada en ambas constituciones; considerando que la Nación venezolana posee una organización, estructura y división político- territorial básica, conformada por:

³¹¹ Constitución de 1999: Artículo 168. Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía...."

“...los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales”, (C.N. 1961, artículo 9), en estas divisiones: “los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas...”, (C.N, art. 16), además, en el artículo 12 señala: “El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal”, en estos dispositivos queda consagrada la autonomía de Estados y Municipios.

No obstante, esta autonomía no es absoluta, por cuanto está sujeta a numerosas restricciones y limitaciones contenidas en la Carta Magna, tal como puede verse en el Artículo 2º en el que se establece el sistema federal, también se señala “..en los términos consagrados por esta Constitución.”; por otra parte en el artículo 17 está contenida la forma como los Estados ejercen su autonomía, en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias; según lo cual resulta que la autonomía de los Estados es una política, administrativa y tributaria.

Según la Constitución de 1961, la autonomía política de los Estados, era ejercida al organizar los poderes públicos, al organizar sus Municipios y en la división política de sus territorios; en cuanto a la autonomía organizativa y la descentralización funcional, se refleja en la posibilidad de crear institutos autónomos, lo cual se basa en los artículo 230 y 235 del texto constitucional³¹²

En lo que respecta a la autonomía organizativa de los Municipios y la división político-territorial del Estado, se encuentra contenida en la segunda competencia asignada según el artículo 17, ordinal 2º³¹³ ; conforme a esto compete a los Estados la división política de sus propios territorios y la organización de sus Municipios, “...en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales..”

³¹² Constitución 1961, Artículo 235.- “ Las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución

³¹³ Artículo 17, ordinal 2º “La organización de los Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.

En cuanto a autonomía administrativa, establece la Constitución que los Estados gozan de autonomía administrativa en la administración de sus bienes y en la inversión del situado constitucional; en relación a la utilización del crédito público; en la organización de la política urbana y rural, en las materias que el Poder Nacional descentralice a nivel de los Estados; y en las materias sobre las cuales tengan competencias residuales o concurrentes.

En lo referente a la autonomía tributaria, el texto constitucional no establece competencias tributarias a los Estados, a diferencia de la asignación de las potestades tributarias originales que señala tanto al Poder Nacional (art. 136), como al Poder Municipal (art. 31); pero esto no obsta para que no exista una efectiva autonomía tributaria originaria, como es el caso de las que surgen de la interpretación del artículo 136, ordinal 8^o³¹⁴; puede interpretarse que no existe una auténtica reserva al Poder Nacional en lo que se refiere a la materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que más bien la Constitución prescribe a la ley nacional la determinación de los impuestos; de modo que ello implica una reserva parcial, lo que implica que la misma ley pudiera atribuir a los Estados la recaudación de parte de esos impuestos.

En cuanto a la autonomía Estatal y la descentralización administrativa territorial, la Constitución prevé la posibilidad de atribuirle a los Estados algún tipo de competencia en esta materia, conforme al Artículo 137.- “El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuirle a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

Por su parte la Constitución de 1999, en su artículo 10 señala: “El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que corresponden a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el

³¹⁴ Artículo 136, ordinal 8^o.- “La organización, recaudación y control de los impuestos a la rentas, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las alcohólicas, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley...”:

19 de abril de 1810....”. En el artículo 16 que se refiere a la división territorial plantea: “Con el fin de organizar políticamente la República el territorio nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las Dependencias Federales y los Territorios Federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa...”.

Ahora bien, al igual que la Constitución de 1961, postula en su Artículo 159: “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena...”; tomando en cuenta lo establecido en estos dispositivos, también la Constitución de 1999 garantiza constitucionalmente la aplicación tanto de la autonomía político territorial y administrativa, como la descentralización como principio esencial del Estado federal.

En el texto constitucional (1999), a diferencia de la Constitución de 1961, se instituyen las competencias exclusivas de los Estados en el artículo 164, las cuales garantizan la autonomía en sus diferentes tipos, entre otras, las siguientes:

En el numeral 1 está plasmada la autonomía política, cuando se le atribuye la competencia de “Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución”.

En el numeral 2 se contempla la autonomía organizativa de los Estados al asignarle competencia para: “La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley”.

La autonomía administrativa está contemplada en el numeral 3, según el cual: “La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asigna en como participación en los tributos nacionales. Además tienen los

Estado competencia administrativa en la organización de la Policía (num.6), entre otras.

En cuanto a la autonomía tributaria, a diferencia de la Constitución de 1961, en el numeral 4 se le atribuye a los Estados la competencia exclusiva de: “ La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.

En lo que se refiere a la autonomía financiera de los estados y Municipios, la Constitución les establece algunas disposiciones con el objeto de garantizar sus capacidades económicas, fiscales y financieras, para que puedan atender las materias de su competencia y así garantizar a sus ciudadanos el disfrute de los servicios públicos basados en los principios de subsidiariedad, equidad interterritorial, mediante la coordinación de sus actividades económicas y financieras.

La Constitución de 1999 establece para que se puedan alcanzar esos objetivos, algunas disposiciones entre las que se encuentran, desarrollar las haciendas públicas estatales, a través de la asignación de nuevos impuestos, contribuciones y tasas especiales para los Estados; la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, adscrito al Consejo Federal de Gobierno, fondo cuyo objeto es el financiamiento de inversiones públicas, cooperación y complementación de políticas e iniciativas en beneficio de las diferentes entidades, así como el apoyo a las regiones y comunidades.

Vale decir que la Constitución de 1999 en el marco de la organización federal y descentralizada estipula a los Estados y Municipios una serie de derechos políticos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- A organizarse y llegar a constituir entidades político-territoriales que puedan tomar decisiones en los asuntos de interés para los ciudadanos residentes en ellas.
- A organizar los poderes públicos de las entidades político-territorial, con la elección directa de las autoridades de esos poderes, así como a

participar en las decisiones públicas que tengan que ver con su desarrollo.

- A exigir de las autoridades regionales y locales el cumplimiento de responsabilidades en los asuntos fundamentales para la vida de los ciudadanos del modo más eficiente y eficaz, así como oportunamente

A modo de conclusión puede señalarse que la Constitución de 1999 asume y consagra igual que la de 1961 la organización federal descentralizada, por ello expresa en su Exposición de Motivos: "...el diseño constitucional consagra un Estado federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado que existía, en un verdadero modelo federal con las especificaciones que requiere nuestra realidad". El artículo 3 dispone en lo que se refiere a los fines esenciales del Estado: ".La promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.

Por último los Estados y los Municipios como poderes originarios poseen autonomía política por mandato constitucional y por la voluntad popular; es por esto que el Poder Nacional no puede desplegar su poder político directamente sobre ellos, ni transformar unilateralmente la esfera de autoridad de cada Poder, Igualmente, cuando se trata de las autoridades de los Estados y Municipios, éstos solo pueden ser removidos mediante referéndum revocatorio o por decisión judicial.

En cuanto a las competencias exclusivas de Estados y Municipio, la Constitución es clara al establecerlas y limitarlas, al tiempo que es clara al determinar los criterios usados para intervenir en las competencias recurrentes, mismas que fueron establecidas en la Constitución de 1961, así como las que les fueron transferidas al promulgarse la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público en 1998.

CONCLUSIONES

Una descentralización administrativa que estimule la eficiencia, la participación ciudadana y la factibilidad financiera pueden serlo las transferencias subsidiarias a las aportaciones efectivas e iniciativas locales. El punto importante aquí es el reconocimiento de la capacidad de los gobiernos locales para generar recursos propios tomando en consideración otras variables importantes, como las demográficas.

Por lo tanto, la producción de bienes públicos son parte de la ejecución de decisiones que deben ser tomadas por medio de mecanismos y procesos democráticos y ejecutadas por ciudadanos encargados de efectuar los procedimientos de gestión y control administrativo, el cual es generalmente ejercitado por los oficiales sobre sus subordinados, ya sea en forma autónoma o dirigida a su vez por control judicial. Los actores políticos que persiguen la estrategia de consolidación apuntan a la excesiva polarización del proceso político, mientras que aquellos que descansan en puntos adicionales del veto experto no están obviamente satisfechos con el resultado de la toma de decisiones democrática en una escala más general.

Para mejorar el sistema redistributivo mediante cambios en la gestión social y el desarrollo territorial, se deben realizar acciones que impliquen diferenciar entre lo que corresponde a cada ente en el suministro de bienes públicos locales, los cuales provienen del desarrollo territorial y que podrían ser objeto de la descentralización política, y la de creación de servicios “sociales”, que serían un bien público nacional.

Debe darse una descentralización económica de la producción de servicios. Así mismo es necesario que se reconozca legalmente como impuestos los aportes de los ciudadanos, sean estos aportes en trabajo, materiales o dinero para contribuir son el entorno colectivo.

El desarrollo territorial está referido al desarrollo que se vincula al ámbito espacial de una región o municipio determinado. El Estado Nacional tienen poca flexibilidad para reaccionar a los constantes cambios de la economía global y sus estructuras rígidas y pesadas son inerciales para la satisfacción de las demandas ciudadanas, lo que ha generado la necesidad de reforzar los gobiernos locales y regionales. La inviabilidad e incapacidad de los gobiernos municipales para alcanzar y mantener la gobernabilidad puede ser alcanzada mediante el desarrollo de redes voluntarias e informales de solidaridad en programas de participación local, de tal forma que se mantenga un equilibrio entre gobernantes y gobernados.

La reinención de la política del gobierno local tiene su expresión en la delimitación espacial de las competencias del municipio para la promoción del desarrollo, mediante políticas que articulen sus esfuerzos con los esfuerzos nacionales. Las competencias exclusivas, complementarias y concurrentes de los gobiernos municipales deben de ser delimitadas.

Los gobiernos con orientación neoliberal están evadiendo la responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos. La provisión de los servicios públicos pasa de los organismos estatales a las empresas privadas, en donde el Estado todavía no puede renunciar a su carácter regulador para satisfacer las necesidades y cumplimentar las preferencias colectivas, y para que dichos servicios y bienes públicos se entreguen con calidad, cantidad y costos eficientes. No obstante, los organismos privados más que perseguir fines caritativos, buscan obtener utilidades, por lo que aquellos bienes y servicios que no proporcionan ganancias por su misma naturaleza no son de interés para ellos. La privatización de los beneficios, riesgos y responsabilidades de los servicios públicos, también enajena las aspiraciones sociales, las cuales se cumplen si la subjetividad es excluida del orden social.

La descentralización del aparato del Estado mediante la apertura de nuevos canales para la participación popular, dentro del sistema político, libera el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil.

La descentralización crea las condiciones para una mayor igualdad en las oportunidades de desarrollo entre las regiones, así como al apoderamiento de las clases sociales excluidas. Esto les permitiría promover el crecimiento económico y el desarrollo social de las localidades, aumentar la participación ciudadana y democratizar los procesos políticos y sociales.

La política distributiva de la descentralización permite generar un modelo estándar de política distributiva, el cual justifica que el gobierno centralizado sea menos sensitivo a los “gustos” de los ciudadanos que el gobierno descentralizado. Algunas regiones ganan con la descentralización mientras que otras pierden, así que la descentralización no siempre logra sus objetivos de forma unánime. Es decir, la centralización de las funciones del desarrollo favorece a ciertas regiones o zonas a costa del subdesarrollo de otras.

Esta elección entre centralización y descentralización toma un acercamiento de economía política a la modelación del comportamiento del gobierno. La centralización de las funciones del desarrollo, tales como la financiera y la industrial, favorecen a ciertas regiones mientras que son las responsables del atraso de otras. La descentralización económica transfiere las asignaciones de recursos e insumos de criterios y asignaciones político-administrativos hacia el empleo de mecanismos de mercado hacia las regiones lo que implica la asignación de factores e insumos de los procesos de producción, así como la distribución de bienes y servicios públicos

Para conservar la democracia territorial es necesario evitar las arbitrariedades, el exceso de intervención, de control, orientación y evaluación, por lo que debería adoptarse un criterio riguroso de competencia de los organismos centrales y descentralizados. No debería hablarse de intromisión de lo nacional en los asuntos locales, sino de concurrencia en el ejercicio de competencias.

Para construir la paz social se debería buscar una sociedad más justa o igualitaria, restituyendo a las entidades territoriales lo que lentamente le ha

quitado el excesivo centralismo. Por lo que podría decirse que, si no se corrige lo anterior, será inútil seguir hablando de descentralización política-territorial del Estado.

Debe existir armonía entre la descentralización territorial y el Poder Central, por cuanto no hay incompatibilidad entre ambas figuras, ya que no existe descentralización pura sino, formas aproximadas.

Se puede ver que en Venezuela lo que existe es una desconcentración administrativa y territorial. Es necesario limitar la aplicación de los principios de unidad y autonomía para lograr así preservar la democracia.; la autonomía de las entidades territoriales no implica división de la soberanía, ya que ésta es única e indivisible.

Para que Venezuela sea un Estado federal descentralizado, o con tendencia descentralizadora, tanto su legislación como su actuación deben tratar de favorecer a los niveles intermedios y los locales; esto por supuesto se traduciría en mayores competencias constitucionales para los Estados y Municipios; con respecto a la descentralización político-administrativa el contenido de la Constitución de 1999 simplemente se limita a ser un aspecto nominal, ya que durante todos estos años lejos de avanzarse hacia la descentralización y de consolidar el federalismo, lo que ha habido es la disputa continua entre el poder central y las regiones por alcanzar su autonomía.

Con la creación de una serie de “Decretos Leyes con carácter Orgánico”, el Gobierno Central ha logrado concentrar en el Ejecutivo Nacional todo el poder, los mismos sirven de base al Estado Comunal que se viene instaurando en detrimento del federalismo, la descentralización, de las instituciones existentes, de los Poderes Regionales y en especial el de los Municipios; con el objeto de debilitar y eliminar el régimen municipal constitucional.

Utilizando la participación ciudadana (cercana a la unidad política primaria) en la creación de las Comunas como una nueva entidad local territorial, dentro de la organización del Poder Municipal, por su cercanía a esos centros de

poder, dependiendo directamente del Ejecutivo Nacional; de esta manera se ha venido avanzando hacia la instauración del Estado Comunal como medio hacia el Socialismo no contemplado en la Constitución de 1999

Existe la intención de demoler la organización político territorial constitucional venezolana, para incorporar un nuevo sistema político, y valiéndose para ello de la reversión de competencias ya descentralizadas (1989) en materia político-territorial, lo cual conlleva a la creación de nuevas entidades socio territoriales como prototipo de distribución desconcentrada del Poder Público en Venezuela, todo lo cual se deduce del contenido del Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Paradójicamente, la demolición del federalismo experimentado en el siglo pasado, y que sirvió de argumento para sustentar que el Constituyente de 1999, pretendiera acabar con la disputa política en torno a la forma de organización del Poder Público en Venezuela, se mantiene en la palestra.

Esto desata un nuevo esquema de organización político territorial, que parte de la aplicación de la reversión de competencias constitucionales; con el fin de despojar a los Estados del ejercicio de atribuciones que les corresponden sobre la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales.

En correlación con un antagónico sistema de división de la República en espacios geográficos, creados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, según lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, las cuales, al contrario de las entidades federales de la Constitución, no detentan autonomía política, financiera, y legislativa (atribuciones propias de un federalismo).

De otra parte, la intención es sustituir a los Estados y Municipios por unidades socio-territoriales, conformadas por una nueva especie de Distritos Motores, dependientes del Poder Nacional, en contradicción con el dispositivo normativo consagrado en la Constitución originaria de la República Bolivariana de Venezuela, en su artículo 16, del Capítulo II, en el cual subyace la división

política territorial de la República. Poniendo en evidencia un prototipo de organización desconcentrado, que irrumpe con el mandato constitucional referente a la política de descentralización de la función pública establecida en el artículo 158 de la Constitución.

Se parte de un sistema de transferencias de competencias de un órgano superior constituido por el Poder Nacional hacia un órgano inferior, los Distritos Motores, a través de una relación delimitada por el principio de jerarquía, y una relación de dependencia, constituida por el ejercicio de un control jerárquico con base al Artículo 90 de la Ley Orgánica de Administración Pública.

Esta contravención manifiesta a las disposiciones constitucionales queda en evidencia cuando el Tribunal Supremo de Justicia fija la interpretación vinculante del artículo 164 numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en abril de 2008.

En dicha interpretación se exhortó a la Asamblea Nacional a legislar, todo el entablado jurídico a los fines de incorporar este nuevo mecanismo de distribución territorial concentrado, lo que pasara a ser otro de los eventos transitados por la historia federal descentralizada venezolana de corte centralizado.

La misma disiente expresamente con el mandato establecido constitucionalmente, en cuanto a la materia de descentralización, incorporando la atribución al Poder Nacional, de revertir competencias descentralizadas constitucionalmente, como es el caso de los puertos, aeropuertos y carreteras nacionales, por razones supuestamente concernientes a la tutela del interés general de la sociedad y la salvaguarda del patrimonio de la República.

En este sentido, el nuevo criterio jurisprudencial y el consecuente proceso de reformas legislativas muestran en sí misma el desmantelamiento de la descentralización, toda vez que en él subyace el reconocimiento.

Lo anterior conlleva a la instauración de la dicotomía jurídica, que parte de la implementación del proceso de reversión de competencias descentralizadas que habían sido transferidas a los Estados, las cuales lejos de generar fuentes

de financiamiento del sector público descentralizado, representaban un mecanismo de profundización de la democracia, con miras de garantizar la prestación eficiente y eficaz de los cometidos estatales.

En consecuencia, la reversión político territorial de competencias constitucionales tributarias es el preámbulo al establecimiento del nuevo modelo de organización institucional fundamentado en el fenómeno de la reversión de competencias y en el contenido de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, como un reflejo fiel de la política de desconcentración administrativa del Poder Nacional.

Este nuevo modelo produce fiscalmente, menos autonomía financiera, a lo que se puede agregar, la liquidación de fuentes de financiamiento intergubernamental vía transferencias económicas de las entidades intergubernamentales constitucionalmente establecidas, esto es FIDES (Fondo Intergubernamental para la Descentralización), y Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), producto de un proceso de abrogación legal.

Cabe exhortar a los órganos competentes a corregir este conjunto de desafueros jurídicos de reciente data por la federación descentralizada del Estado venezolano, en pro de alcanzar el restablecimiento del Estado de Derecho, arrebatado al ordenamiento jurídico positivo venezolano.

BIBLIOGRAFIA

Acosta F., Hernán E. (1999). *El Municipio, su gobierno, administración y control*. Vadell Hermanos Editores. Caracas- Venezuela.

Acosta F., Hernán E. (2007). *El Poder Público Municipal*. Vadell Hermanos Editores. Caracas- Venezuela

Aguado, Fray Pedro. (1978). *Recopilación Historial de Venezuela*. Academia Nacional de la Historia, Fuentes para la historia Colonial. Caracas. Venezuela.

Aguiar, Asdrúbal. (2000). *Revisión crítica de la Constitución Bolivariana*. Editorial CEC. Caracas. Venezuela.

Alfaro Uceró, Luis. (1998). *Constituyente nos llevará a la anarquía*. Diario El Diario de Caracas. 31 de julio de 1998. Caracas. Venezuela.

Almarza V., Angel R. (2010). *19 de Abril de 1810. Último acto de fidelidad al Rey de España*. Editorial Libros Marcados, C.A. Caracas .Venezuela

Almarza V., Angel R. (2011) *Por un Gobierno Representativo. Génesis de la República de Colombia. 1809-1821*. Academia Nacional de la Historia y Fundación Bancaribe para la Ciencia y la Cultura. Caracas .Venezuela

Alvarado, Lisandro. (1975). *Historia de la revolución Federal en Venezuela*. Oficina Central de Información. Caracas.

Alvarez, Angel. (2003). *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*. Politeia, N 30. Caracas. Venezuela.

Alvarez, Tulio A. (1998). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Tomo I*. Centro de Investigaciones Económicas. Editora C.A. Caracas. Venezuela.

Alzaga V., Oscar; Gutiérrez G., Ignacio; Rodríguez Z., Jorge. (2007). *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Tomo I. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid.

Anderson, George. (2008). *Una Introducción al Federalismo*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid

Andueza, José Guillermo. (1971). *El Congreso*. Ediciones del Congreso de la República. Caracas. Venezuela.

Antela G, Ricardo. (2000). *La transición constitucional (o como la Asamblea Nacional Constituyente se transformó en un poder supra popular)*. Revista de Derecho Constitucional N° 2. Caracas. Venezuela.

Araujo, José. (1998). *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Vadell Hermanos. Caracas. Venezuela

Araujo-Juárez J. (2009). *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*. Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela

Arcaya, Mariano. (1971). *Constitución de la República de Venezuela. Constitución de 1961*. Editorial El Cojo, C.A. Caracas. Venezuela.

Arcaya U., Pedro M. (1968). *El Cabildo de Caracas*. Ediciones Librería Historia. Caracas. Venezuela.

Arellano M., Antonio. (1974). *Breve Historia de Venezuela 1492-1958*. Italgráfica. Caracas. Venezuela.

Arcila Farías, Eduardo (1973). *Economía Colonial de Venezuela*. Tomo II. Italgráfica, S.R.L. Caracas

Arenas, Nelly y Mascareño, Carlos (1996). *Descentralización y Partidos Políticos en Venezuela*. ILDIS. Caracas. Venezuela.

Arieta, Federico; Pérez, Aida y Brandt, Nancy (1997). *Modelo de Descentralización hacia la Sociedad Civil*. Mimeo. Barquisimeto-Venezuela

Arismendi, Alfredo. (2004). *Derecho Constitucional*. Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Arismendi, Alfredo. (2006). *Derecho Constitucional*. Tomo II. Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Arismendi, Alfredo. (2006). *La Separación de los Poderes y el Sistema Presidencial en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional*. Tomo II. Coordinadores Jesús M. Casal H, Alfredo Arismendi y Carlos L. Carrillo. Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Arocha, Carlos G. (2000). *Partidos Políticos, Democracia y Constitución. El nuevo Derecho Constitucional venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas. Venezuela.

Arráiz L., Rafael. (2007). *Venezuela: 1498-1728 Conquista y urbanización*. Editorial Alfa. Caracas. Venezuela.

Arráiz L., Rafael. (2007). *Venezuela: 1830 a nuestros días*. Editorial Alfa. Caracas. Venezuela.

Ayala C., Carlos. (1993). *La democracia venezolana frente a la participación política*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales N° 16, ps 82-83. Caracas. Venezuela.

Ayala C., Carlos. (1994). *Reformas del presidencialismo y gobernabilidad democrática*. En SIC Julio 1994. Caracas. Venezuela.

Ayala C., Carlos. (1996). *Comentarios Constitucionales*. Editorial Jurídico Venezolana-CIEDLA-KAS. Caracas. Venezuela.

Ayala C., Carlos. (1998). *Los mecanismos de participación referendaria en el ordenamiento jurídico venezolana*. En Participación Ciudadana y Democracia. COPRE-OEA. Caracas. Venezuela.

Ayala C., Carlos. (1992). *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*. Editorial Jurídica Venezolana. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Venezuela.

Banko, Catalina. (1990). *Las luchas federalistas en Venezuela*. Monte Avila Editores. Caracas. Venezuela.

Baralt, Rafael María. (1960). *Obras Completas-historia. Escritos Políticos*.

Barrios, Armando (1997). *Descentralización Fiscal y Estabilidad Macroeconómica en Venezuela*. CEPAL, Naciones Unidas, Serie Política Fiscal, Santiago de Chile. Chile.

Barrios, Armando (1998). *Las Finanzas Públicas de los Estados en Venezuela*. IESA/FEGS: Descentralización en Perspectiva. Caracas

Barrios, Armando (1999). *La Descentralización en Venezuela: Aspectos Fiscales e Institucionales*. Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República de Venezuela. Mimeo. Caracas.

Barrios, Gonzalo (1986). *Exposiciones en la COPRE*. Caracas. Venezuela.

Battaglini, Oscar. (1993), *Legitimación del Poder y lucha política en Venezuela 1831-1941*. Consejo de Desarrollo Científico Humanístico, U.C.V. Caracas. Venezuela.

Bautista U., Diego. (1999). *El pueblo como sujeto de soberanía: del partido al ciudadano*. Publicado en el Debate Constituyente en Venezuela. Ideas para una nueva Constitución. Fondo Editorial Nacional. Caracas. Venezuela.

Beaud, Olivier. (2009). *Teoría de la Federación*. Traducción de Alejandro García Mayo. Colección de Análisis y Crítica. Escolar y Yo Ediciones. Madrid. España.

Belmonte, G., Amalio. (1993). *Ensayo sobre Historia Política de Venezuela: 1917-1968*. Academia Nacional de Historia. Caracas. Venezuela.

Bermazza, Claudia. *Acerca de la participación ciudadano y el protagonismo social (en municipios, unidad de fortalecimiento de los gobiernos locales, biblioteca digital, Instituto Provincial de Administración Pública, Provincia de Buenos Aires*.

Bidart C., Germán. (1968). *Derecho Político*. Editorial Aguilar. Buenos Aires. Argentina.

Bidart, C., Germán. (1969). *Filosofía del Derecho Constitucional*. Editora Comercial, Industrial y Financiera. Buenos Aires.

Bidart C., Germán. (2012). *Lecciones Elementales de Política*. Editora AR S.A. Buenos Aires. Argentina.

Bielsa, Rafael. (1952). *Compendio de Derecho Público*. Ediciones Depalma. Buenos Aires. Argentina.

Biglino C. Paloma. (1991). *Los Vicios en el Procedimiento Legislativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid-España

Biglino C. Paloma. (1987). *La iniciativa Legislativa Popular en el Ordenamiento Jurídico Estatal*. En Revista Española de Derecho Constitucional No. 19. Enero-Abril Madrid-España.

Biscaretti Di R., Paolo. (1965). *Derecho Constitucional*. Traducción de Pablo Lucas Verdú. Editorial Tecnos, S.A. Madrid. España.

Blanco, Carlos (1996). *El Proceso de Descentralización en Venezuela. Análisis Crítico*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mimeo. Caracas. Venezuela.

Bobbio N., Matteuccin y Otros. (1997). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo Veintiuno, S.A. de C.V. 10° Madrid - España.

Bonnemaison, María. (2002). *El Control Constitucional de los poderes públicos-bases y principios del sistema constitucional venezolano*. Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. San Cristóbal. Venezuela.

Borjas H., Leopoldo. (1999). *Nulidad del Proceso Constituyente de 1999*. Beatriz Mata Producciones. Caracas. Venezuela.

Borja, Jordi y Otros. (1987). *Organización y Descentralización Municipal*. Fondo Editorial de Cooperación, Colección Urbanismo y Administración Local, EudeBA. Editorial de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina

Bracho, Pedro. (1991). *Fundamentos de Derecho Público*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. Venezuela.

Brewer C., Allan. (1985) *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo 2. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. 2da. Edición. Caracas-San Cristóbal. Venezuela

Brewer C., Allan. (2007). *Estudios sobre el Estado Constitucional (2005-2006)*. Editorial Jurídica Venezolana. Universidad Católica del Táchira. Venezuela

Brewer C., Allan (1994). *Informe sobre la Descentralización en Venezuela*. Oficina del Ministro de Estado para la Descentralización. Caracas-Venezuela

Brewer C., Allan. (1975). *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid. España.

Brewer C., Allan. (1982). *El Estado. Crisis y Reforma*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. Venezuela.

Brewer C., Allan. (1984). *Constitución de 1961 y Enmiendas N° 1 y N° 2*. Colección de Textos Legislativos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.

Brewer C., Allan. (1985) *Las Constituciones de Venezuela*. Centro de estudios Constitucionales. Editorial Fareso, S.A. Madrid. España.

Brewer C., Allan. (1985). *La Constitución de Venezuela*. Ediciones de la Universidad Católica del Táchira. Venezuela

Brewer C., Allan (1996). *Evolución Histórica del Estado. Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela.

Brewer C., Allan. (1999). *Situación actual del Proceso de Descentralización en Venezuela, en Descentralización Presente y Futuro*. FIDES y Agencia Española de Cooperación Internacional. Caracas. Venezuela.

Brewer C., Allan. (2000). *La Constitución de 1999 Comentada*. Editorial Arte, C. A. Caracas - Venezuela.

Brewer C., Allan. (2001). *La Constitución de 1999. Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela

Brewer C, Allan. (2001). *La Descentralización Política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una forma insuficiente y regresiva)*. Revista Provincia No. 7. Mérida. Venezuela.

Brewer C., Allan. (2001). *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.

Brewer C., Allan. (2004). *Constitución, Democracia y Control del Poder*. Universidad de los Andes. Consejo de Publicaciones. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Editorial Jurídica Venezolana. Mérida-Venezuela.

Brewer C., Allan. (2007). *El Autoritarismo establecido en Fraude a la Constitución y a la Democracia, y su Formalización en Venezuela mediante la Reforma Constitucional*. En Temas Constitucionales. Planteamientos ante una Reforma. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas

Brewer C., Allan. (2009). *Reforma Constitucional y Fraude Constitucional. Venezuela 1999-2009*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Colección Estudios No. 82. Caracas. Venezuela.

Briceño M., Claudio y Otros. (2007). *El problema de la Soberanía: su historia ante el siglo XXI. II Coloquio de Historia y Sociedad*. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Equinoccio. Universidad Simón Bolívar. Caracas. Venezuela.

Briceño Y., Mario. (1952). *Introducción y defensa de nuestra Historia*. Tipografía Americana. Caracas. Venezuela.

Briceño Y., Mario. (1982). *Tapices de Historia Patria. Ensayo de una morfología de la cultura colonial*. Impresos Urbina. Caracas. Venezuela.

Brito F., Federico. (1967) *Venezuela Siglo XX. La Habana Casa de las Américas. Cuba.*

Bunimon, Boris. (2000). *El sistema de gobierno-la Constitución de 1999. Serie Eventos. Caracas.*

Burdeau, Georges. (1970). *La Democracia. Ediciones Ariel. Caracas-Barcelona.*

Burgin, Georges. (1966). *La Comuna, EUdeBA. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Sociedad de Economía Mixta. Buenos Aires, Argentina,*

Bustamante, Nora. (1985). *Isaías Medina Angarita: Aspectos históricos de su gobierno. Fondo Editorial Lola de Fuenmayor. Caracas. Venezuela.*

Caballero, Manuel. (1988). *Los venezolanos del Siglo XX. Grijalbo. Caracas. Venezuela.*

Caballero, Manuel. (1998). *La Descentralización Venezolana: La gran revolución de fin de milenio, en Carlos Mascareño, Coordinador: Descentralización, gobierno y Democracia, CENDES. Caracas. Venezuela.*

Caballero, Manuel. (2007). *Revolución, reacción y falsificación. Editorial Alfa. Caracas. Venezuela.*

Cabrero M. Enrique. (1996). *Las Políticas Descentralizadoras en el Ámbito Internacional. Retos y Experiencias. Revista Nueva Sociedad. No. 142. Marzo-Abril 1996. Editorial Texto. Caracas-Venezuela, págs. 72-93*

Caldera, Rafael. (1960). *La Nueva Constitución Venezolana. Revista N° 8 de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela*

Caldera, Rafael. (1973). *Especificidad de la Democracia Cristiana*. Editorial Nova Terra. Barcelona. España.

Calvo, Emilio. *Código Civil Venezolano, comentado y concordado*. Ediciones Libra, C.A. Caracas. Venezuela.

Calzada P., Feliciano. (1990). *Derecho Constitucional*. Editorial Harla. México.

Capizo, Jorge. (1987). *Estudio sobre Derecho Constitucional*. Editorial Porrúa. México.

Capizo, Jorge. (2000). *El poder, naturaleza y tipología. Constitución y Constitucionalismo*. Caracas. Venezuela.

Cappelletti, Angel J. (1994). *Positivismo y Evolucionismo en Venezuela*. Monte Avila Editores Latinoamericana. Caracas. Venezuela.

Cardozo, Arturo (1986). *Proceso Histórico de Venezuela. Superestructura Colonia Tomo III. Lucha de clases e independencia*, L.D. Producciones Gráficas. Caracas. Venezuela.

Cardozo de Da Silva, Elsa. (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Editorial Sentido. Caracas. Venezuela.

Cardozo de Da Silva, Elsa. (2000). *Constitución y Constitucionalismo Hoy*. Fundación Manuel García-Pelayo. Editorial Ex Libris. Caracas. Venezuela.

Cardozo G., German y Urdaneta, Arlene. (2001). *Actitud autonomista de Maracaibo ante la independencia de Venezuela*. Trienio, Liberación y Liberalismo. N° 37. Madrid. España.

Carmona B., Juan C. (2012). Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras

Atribuciones. En Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2010-2012. N° 130 abril-junio 2012, p 139-146. Caracas. Venezuela,

Carmona, Jesús. (2005). *Descentralización Fiscal Estatal en Venezuela*. Ediciones Paredes. Caracas. Venezuela.

Carrera D., Germán. (1961). *Historia de la Historiografía Venezolana*. (Textos para su estudio). Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Carrera D., Germán. (1980). *Una nación llamada Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Carrera D., Germán. (1983). *Jornadas de Historia Crítica*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Carrillo B, Tomás. (1985). *Historia de la Legislación Venezolana*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. Venezuela.

Carrillo, Jessica. (2010) *Peligra el Sistema Democrático Federal*. Diario Tal Cual 30 de Junio de 2010. Caracas. Venezuela.

Carrión, Fernando. (1996). *La Descentralización: Un Proceso de Confianza Nacional*. Revista Nueva Sociedad. No. 142. Marzo-Abril 1996. Editorial Texto. Caracas-Venezuela, págs.138-145

Casal, Jesús M. (1998), *Reflexiones sobre la Asamblea y el Poder Constituyente*. Aporte al Debate. COPRE-KAS. Caracas. Venezuela.

Casal, Jesús y Chacón, Alma. (2001). *El nuevo Derecho Constitucional, IV en Homenaje a Humberto La Roche*. UCAB. Caracas.

Casal, Jesús M. (2011). *Constitución y Justicia Constitucional*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas. Venezuela.

Casal, Jesús M. (2012). *Régimen Orgánico del Estado. La Reforma Constitucional de 2007 y los nuevos Decretos-Leyes: el Estado Comunal o del Poder Popular*. En Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2010-2012. N° 130 abril-junio 2012, p 89-99. Caracas. Venezuela,

Casanova, Ramón (1998). *Ese Escurridizo Curso de la Descentralización: La Dispersión de Iniciativas*. CENDES. Caracas-Venezuela

Castillo V., Jesús. (1998). *El poder constituyente y sus condiciones de legitimación en la sociedad actual*. En Revista Tachirensis de Derecho. Universidad Católica del Táchira. N° 10. Estado Táchira. Venezuela.

Castro L., Luis. (1999). *Viva la Federación*. Diario El Universal

Castro, Jaime (2002). *La Cuestión Territorial*. Editorial Oveja Negra. 1ra. Edición. Bogotá. D.C. Colombia.

Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Universidad Central de Venezuela. (2005). *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el Cendes*. Bid &CO. Editor C.A. Caracas. Venezuela.

Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES). (1997). *Formulación de Tipología Municipal. T II, Anexos*, estudio para el Fonvis. Caracas. Venezuela.

Cerdá Ruiz-Funes, J, (1971). Para un Estudio sobre los Adelantados Mayores de Castilla (Siglos XIII-XV), *Actas del II Symposium Historia de la Administración*. Madrid. España.

Chalbaud Z., Reinaldo. (2007). *Estado y Política. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Liber. Caracas. Venezuela.

Chávez F., Hugo. (2006) El discurso de la Unidad del 15 de Diciembre de 2006. Ediciones "Socialismo del siglo XXI". No. 1. Enero 2007. Caracas. Venezuela.

Chávez F., Hugo. (2007) Discurso con motivo de la Asamblea del batallón No. 6 de aspirantes a militantes del PSUV del 28 de Julio de 2007. Ediciones "Socialismo del siglo XXI". No. 5. Julio 2007. Caracas. Venezuela.

Chávez F., H. (2007) Discurso Poder Popular: Alma de la Democracia Revolucionaria. Enero 2007. Publicación del Gobierno Bolivariano de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Chávez, Hugo. (2007). *Proyecto de Reforma Constitucional*. Asamblea Nacional. Caracas.

Chiossone, Tulio (1980). *Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*. Caracas, Venezuela.

Cole, George. (1944). *Doctrinas y Formas de la Organización Política*. Fondo de Cultura Económica. México.

Colmenares, Isabel y Pérez, Jorge (1997). *Balance y Perspectiva de la Participación Social en Salud*. Revista Espacio Abierto. Volumen 6, No. 2. Maracaibo-Venezuela. Págs. 339-358

Combellas, Ricardo. (2010). *El Proceso Constituyente. Una Historia Personal*. Editorial Gráficas León. Caracas-Venezuela

Combellas, Ricardo. (1982). *Estado de Derecho, Crisis y Renovación*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-Venezuela.

Combellas, Ricardo. (1990). *La Democracia Venezolana: del reto de su instauración al reto de su consolidación*. Politeia N° 14. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela,

Combellas, Ricardo. (1992). "Asamblea Constituyente. Estudio jurídico político" en *Asamblea Constituyente: salida democrática a la crisis*. Comisión para la

Reforma del Estado (COPRE). Folletos para la discusión N°18. Caracas. Venezuela

Combellas, Ricardo. (1994). *“Por qué renovar la excelente Constitución de 1961”*. en SIC. Julio de 1994. Caracas. Venezuela.

Combellas, Ricardo. (1994). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. El Proceso Constituyente. Una historia personal*. Editorial Gráficas León. Caracas.

Combellas, Ricardo. (1994). *Una Constitución para el futuro*. Editorial Panapo. Caracas. Venezuela.

Combellas, Ricardo. (2000). *Derecho Constitucional. Una Introducción al Estudio de la Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela*. McGraw-Hill Interamericana de Venezuela S.A. Caracas

Consalvi, Simón Alberto. (1999). *Gracia y desgracia de la reelección Presidencial en Venezuela*. Anónimo Editores. Caracas. Venezuela.

COPRE (1986). *El liderazgo nacional. Documento para la reforma del Estado*. Caracas. Venezuela

COPRE (1990). *El Municipio en Venezuela*. Caracas. Venezuela

COPRE (1997). *Lineamientos Generales para una Política de Descentralización territorial en Venezuela. Folletos para la discusión, N° 7*. Caracas. Venezuela

Crazut, Ramón. (2001). *El nuevo Derecho Constitucional Venezolano. Constitución e integración*. UCAB. Caracas. Venezuela.

Daher, Roselin; Gonçalves María O. y Llerena Mónica. (2007). *Proceso Constituyente y la Reforma Constitucional en Venezuela y sus Influencia en*

América Latina. En Temas Constitucionales. Planteamientos ante una Reforma. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas

Dana M., Salvador (1963). *Teoría General del Estado*. Universidad de Carabobo. Valencia-Venezuela

Dávila F., Pedro. (2008). *Consejos Comunales*. Editorial Panapo de Venezuela. Caracas. Venezuela

De Blas Guerrero, Andrés y Rubio Lara (2010). *Teoría del Estado I, El Estado y sus Instituciones*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. España.

De La Cruz, Rafael. (1992). *Descentralización, Gobernabilidad y Democracia. Serie: Venezuela, la Reforma del Futuro*. Ediciones COPRE - PNUD - Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.

De La Cruz, Rafael. (1992). *La Estrategia de Descentralización en Venezuela*”, en *Descentralización Gobernabilidad y Democracia*. Rafael De La Cruz, Coordinador. Editorial. Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.

De la Vallina Velarde, Juan Luis. (1961). *La desconcentración administrativa*. Revista de Administración Pública No. 35, mayo-agosto. Madrid. España

De Pina, Rafael y De Pina V., Rafael. (1996). *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México.

Delgado H., José G. (2012). *Comentarios a la Nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. Venezuela.

Delgado H., José G. (2007). *Comentarios a la Ley de los Consejos Comunales. Poder Popular y Participación Popular*. Vadell Hermanos. Caracas. Venezuela.

Delgado, José M. ((1961). *Apuntes de Introducción al Derecho*. Talleres Gráficos La Universidad del Zulia (L.U.Z.). Maracaibo-Venezuela.

Delfino, María de los A. (1995). *La Descentralización en Venezuela. Parámetros Constitucionales y Legales*. Editorial Textos C.A. Caracas-Venezuela.

Diccionario de Historia de Venezuela. (1988). Fundación Polar. Caracas. Venezuela.

Diniz, Ana P. y López, Grisell. (2007) *Poder Popular y Democracia Participativa*. Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela

Egaña, Manuel S. (1973). *Notas de Introducción al Derecho*. Editorial Criterio. Caracas. Venezuela.

Enciclopedia Jurídica OPUS. (1994). Ediciones Libra, Caracas.

Escobar Salón, Ramón. (1966). *Orden Político e Historia de Venezuela*. Editorial Italgráfica. Caracas. Venezuela

Escobar, Santiago y Solari, Ricardo (1996). *El Municipio y la Democracia Moderna*. Revista Nueva Sociedad. No. 142. Marzo-Abril 1996. Editorial Texto. Caracas-Venezuela, págs. 108-115

Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de Venezuela. (1960) Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal. Año XXIII No. 112, Imprenta Nacional. Caracas. Venezuela

Fajardo, Angel R. (1990) *Compendio de Derecho Constitucional General y Particular*. Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela.

Fajardo, Angel R. (1990). *Cuestionario de la Constitución Nacional*. Caracas. Venezuela.

Fernández M., Faustino y Gonzalo, Manuel. (1988), *Formas Territoriales de Estado*. En Derecho Político I. Facultad de Derecho Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. España.

Finot, Ivan y Morales E. (2009). *El Federalismo Fiscal como modelo de financiamiento del Estado Venezolano*. Revista Cuestiones Políticas. Ediciones Astro Data S.A, Bajo el Auspicio del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, LUZ. Edición No. 42.

Finot, Iván. (2000). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Documento del CLAD. Maracaibo. Venezuela.

Finot, Iván. (2002). *Descentralización y Participación en América Latina: una mirada desde la economía*. Revista de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). No. 78.

Fiorini, Bartolomé. *Derecho Administrativo*. Editorial Avelledo-Perrot. Tomo II

Frallicciardi, Bartolomé E. (2012). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Cátedra Jurídica. Buenos Aires. Argentina.

Fuentes Figueroa, Julián (1995). *La Creación de la República de Venezuela (1808-1812)*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas pp631 y ss

Fyat, Carlos (1965). *Derecho Político*. Editorial Avelledo-Perrot. Buenos Aires. Argentina.

Gabaldón M., Edgar. (1976). *El coloniaje*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

Gabaldón M., Joaquín. (1977). *El municipio, raíz de la república*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

Gabaldón M., Joaquín. (1962). *Descubrimiento y conquista de Venezuela. Tomo II*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

Gámiz P., Máximo N. (2000). *Derecho y Doctrina Estatal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.*

Gámiz P., Máximo. (2000). *Derecho Constitucional y Administrativo en las Entidades Federativas.* Instituto de Investigaciones UNAM. México

García C., Héctor. (1985). *La Capitanía General de Venezuela. Apuntes para una exposición del Derecho Político Colonial Venezolano.* CA Artes Gráficas. Caracas. Venezuela.

García Ch., Héctor. (1985). *Historial colonial de Venezuela.* Archivo General de la Nación. Caracas. Venezuela.

García M., Eduardo. (1965). *Introducción al Estudio del Derecho.* Editorial Porrúa, S.A. México.

García, Manuel. (2003). *Visión Americana del Derecho Constitucional.* Editorial Ex Libris. Caracas. Venezuela.

García, María-Pilar (1991). *Ambiente, Estado y Sociedad. Crisis, Estado y Sociedad Civil: Conflictos Socio-Ambientales.* Universidad Simón Bolívar. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Caracas. Venezuela.

García-Pelayo, Manuel. (2005). *Derecho Constitucional Comparado.* Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas Venezuela

Gil, José. (1978). *Historia Constitucional de Venezuela.* Biblioteca Simón Bolívar. Doce Tomos. Editores Cumbre, S.A. México.

Gómez C., Luis. (1996). *Organizaciones civiles autónomas y reconstrucción de la legitimidad democrática en Venezuela 1992-1996.* Exposición en el simposio "Crisis y legitimidad de la democracia en Venezuela", Centro de Estudios Norteamericanos, Universidad Simón Bolívar. Caracas,

Gómez, Argenis J. (1979). *Juan Vicente Gómez y los clásicos*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

González C., Fortunato. (1999). *Un Nuevo Municipio para Venezuela*. CIEPROL/ULA Mérida-Venezuela

González C., Francisco. (1995). *Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela*. CIEPROL/ULA/COPRE, Trujillo/Mérida-Venezuela

González C., Juan. (1958). *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Guillermo Kraft. Buenos Aires. Argentina.

González E., José. (1985). *El Estado Unitario-Federal*. Editorial Técnos, S.A. Madrid. España

González Encinar, Juan José. (1995). *El Estado Federal Asimétrico*. Conferencia en la Universidad de Madrid, Alcalá de Henáres. Madrid. España.

González G., Francisco. (1954). *Historia Contemporánea de Venezuela*. Ediciones de la Presidencia de la República. Caracas.

González-Trevijano, P. y Núñez R., Cayetano;(2009). *El Estado Autonómico. Principios, organización y competencias*. Editorial Universitas, S.A. Madrid. España.

Grimaldo, Lorente, J. (2002). *La Asamblea Constituyente de 1999 y sus implicaciones para el Proceso de Descentralización y el Régimen Federal en Venezuela. Balance marco de la Constitución de 1999*. Revista Provincial N° 8. Enero-Junio. Mérida. Venezuela.

Grisanti L., Héctor. (1994). *Reflexiones Constitucionales*. Reperetorio Forense, S.A. Caracas. Venezuela.

Guerón, Gabrielle y Manchisi, Giorgio (1996). *La Descentralización en Venezuela: Balance de un Proceso Inconcluso*. UCV. Caracas-Venezuela

Gutiérrez, B. (1997). *La descentralización en el ámbito de los Estados. Especial referencia a la Ley de Descentralización*. Venezuela. Ediciones del Congreso de la República. Caracas. Venezuela

H. María, Nectario (1938). *Historia de Venezuela para la Enseñanza Superior*. Editorial Sucre. Caracas. Venezuela.

Haldenwang, Chistrian (1999). *Descentralización y Democracia Local*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela

Haro, José V. (2001). *El nuevo Derecho Constitucional Venezolano. La Jurisdicción Constitucional en la Constitución de 1999*. UCAB. Caracas.

Held, David. (1997). *La Democracia y Orden Global*. Editorial Paidós. Madrid. España.

Hernández C., Lolymar (2008). *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Irene de Valera-Editor. Caracas.

Hernández G., José I. (2012). *Un nuevo concepto de descentralización. Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones*. En Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2010-2012. N° 130 abril-junio 2012, p 157-163. Caracas. Venezuela.

Hernández G., José M. (2001). *El Poder Ejecutivo en las Constituciones Venezolanas 1811-1999*. Editorial Comala.com. Caracas. Venezuela.

Hernández G., José M. (2004). *Summa Constitucional. Derecho Constitucional General y Comparado*. Editorial Galeotes. Caracas. Venezuela.

Hernández, José. (1997). *Desarrollo de la Gestión Local. Descentralización o Municipalización*. Revista de la Facultad de Derecho N° 56°. Valencia.

Hofmann, Rainer y otros. (2006) *Estado Compuesto y Derechos de los Ciudadanos*. Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autònoms. Barcelona-España

Hung, Francisco. (1999). *Derecho Civil I*. Editorial Vadell Hermanos. Caracas.

Iglesias M. Antonio. (2002). *Autonomía Municipal, Descentralización Política e Integración Europea de las Entidades Locales*. Editorial Ariel. Madrid España.

Jellinek, G. (1958). *Teoría General del Estado*. Editorial Continental, S.A. México

La Roche, Humberto. (1982). *Derecho Constitucional*. Vadell Hermanos Editores. Valencia-Venezuela

La Roche, Humberto. (1961). *Derecho Constitucional. Parte General*. Talleres Gráficos La Universidad del Zulia (L.U.Z). Maracaibo. Venezuela

La Roche, Humberto. (1973). *El Federalismo en Venezuela*. Imprenta Universitaria. Maracaibo. Zulia. Venezuela

La Roche, Humberto. (1984). *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*. Talleres Gráficos L.U.Z. Maracaibo. Venezuela.

La Roche, Humberto. (1991). *Derecho Constitucional. Parte General*. Tomo I. Vadell Hermanos Editores. Venezuela.

La Roche, Humberto. (2000). *Sentencia del 19 de enero de 1999, en Tribunal Supremo de Justicia. Bases Jurisprudenciales de la Supraconstitucionalidad*. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. Venezuela.

Lalander, Rickard. (1999). *Descentralización, oportunidades políticas y tensiones intragubernamentales en Venezuela (1989-1998)* Institute of Latin American Studies, Stockholm University, reimpresión en Cuadernos del CENDES, N° 40. Caracas. Venezuela,

Láres M., Eloy. (1988). *Manual de Derecho Administrativo. Curso de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.*

Lárez, Eloy. (1990). *Manual de Derecho Administrativo.* Imprenta Universitaria. Caracas.

Lasalle, Fernando. *¿Qué es una Constitución?*. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires

Linares Q., Segundo V. (1960). *Derecho Constitucional.* Editorial GEL. Buenos Aires-Argentina.

Linares B., Gustavo. (1992). *Instrumentos Legales para Avanzar en la Descentralización*, en Descentralización Gobernabilidad y Democracia. Rafael De La Cruz Coordinador. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Venezuela.

Linares B., Gustavo. (2000). *Las innovaciones de la Constitución de 1999.* En Revista de Derecho Público N° 81. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.

López, Mario Justo. (2005). *Manual de Derecho Político.* Editorial Lexis Nevis. Buenos Aires. Argentina.

López V., Mirtha. (2001). *Potencialidades del Municipio para el desarrollo local de Venezuela.* En Revista Venezolana de Gerencia, Año 6, No. 15, Caracas. Venezuela.

Loreto, Irene. (2005). *Génesis del Constitucionalismo*. Editorial Lito-Forma. Caracas. Venezuela.

Lucas Verdú, Pablo. (1986). *Curso de Derecho Político, Vol III*. Editorial Tecnos. Madrid. España.

Lucas Verdú, Pablo, Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. (2005). *Manual de Derecho Político. Intruducción a la Teoría del Estado* Editorial Tecnos. Madrid. España.

Lucena C., Rafael. (1997). *Evolución Histórica de la Descentralización en Venezuela*. Revista FACES. Año 7, No. 14. Universidad de Carabobo. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Valencia. Venezuela

Machiavelli, Niccolo (Maquiavelo). (1966). *El Príncipe. Escritos Políticos*. Editorial Aguilar. Colección Crisol. Madrid, España.

Macón, J. (2002). *Economía del Sector Público*. McGraw Hill Interamericana. Buenos Aires. Argentina

Maingnon, Thais y Patruyo, Thanalí (1996). *Las elecciones Locales y regionales de 1995: Tendencias Políticas*. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.

Maingnon, Thais, Pérez Baralt, Carmen y Sonntag, Heinz. (2000). *La batalla por una nueva Constitución para Venezuela. En Cuestiones Políticas N° 24*. Caracas. Venezuela.

Manuel Rafael. (1988). *La República en Venezuela: Pasión y Desencanto (I y II)*. Cuadernos Lagovén. Serie: Cuatro Repúblicas. Rivero Editorial Arte, S.A. Caracas. Venezuela

Marcano S., Luis M. (2007). *El Estado y el Derecho Constitucional General y Comparado*. Editora Mobilibros. Caracas. Venezuela.

Márquez, Trino. (1996). *El Estado en Venezuela, Reforma de la Administración Pública y Políticas contra la Pobreza*. Editorial Panapo. Caracas. Venezuela.

Martínez D., Rubén. (2004). El proceso constituyente venezolano de 1999. Un ejemplo de activación democrática del poder constituyente. En *El sistema político de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela-Fundación CEPS Valencia (España)- Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas. Venezuela.

Martínez de Tortolero, Evelyn y otros. (2012). *La Transferencia de Competencias Claves de la Descentralización*. Universidad de Carabobo. Venezuela

Martínez G., Alfredo J. (2007). *Aspectos Tributarios de una Potencial Reforma Constitucional en Venezuela*. En *Temas Constitucionales. Planteamientos ante una Reforma*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas

Mascareño, Carlos. (1996). *Gestión y Gerencia en las Gobernaciones Venezolanas*. CENDES/UCV. Caracas-Venezuela

Mascareño, Carlos. (1999). *Descentralización: Un diálogo para el desarrollo*. Editorial Nueva Sociedad - PNUD/BM/BID. Caracas. Venezuela.

Mascareño, Carlos. (2000). *Balance de la Descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*. Editorial Nueva Sociedad-PNUD-Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Caracas.Venezuela

Méndez Serrano, Herminia. (1997). *Cinco siglos de Historia en Venezuela*. Editorial El Centauro. Caracas. Venezuela.

Mata M, Luis. (1985). *Un futuro democrático*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. Venezuela.

Matheus I., María M y Romero R. María E. (2008). *Cuestiones Políticas Volumen 24. N° 41*. EPDP-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo. Venezuela

Meier, Henrique. (2007). *Introducción al Derecho de la Economía Social y Ambiental de Mercado (Bases Constitucionales del Régimen Socio-Económico de la República*. En Temas Constitucionales. Planteamientos ante una Reforma. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas

Méndez, Aparicio. (1986). *La Centralización: Concepto y Elementos*. Revista de Administración Pública. Simplificación Administrativa, No. 65/66. Instituto Nacional de Administración Pública. Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. México.

Mingueti, Augusto. (2003). *El nuevo cooperativismo*. Editorial Vadell Hermanos. Caracas-Venezuela

Ministerio de Relaciones Interiores (1983). *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*. Centro de Investigaciones de la UCAB. Caracas-Venezuela

Moles, Antonio. (1997). *Estudios de Derecho Público*. Editorial Intertextos. Consultores. Caracas.

Morles H., Alfredo. (2004). *Curso de Derecho Mercantil*. UCAB. Caracas.

Morón, Guillermo. (1971). *Historia de Venezuela. Tomo I. La Creación del Territorio*. Cromotip. Caracas. Venezuela.

Morón Guillermo. (1971). *Historia de Venezuela. Tomo II. La Estructura Provincial*. Cromotip. Caracas.Venezuela.

Morón Guillermo. (1971). *Historia de Venezuela. Tomo III. La Estructura Provincial*. Cromotip. Caracas. Venezuela.

Morón Guillermo. (1971). *Historia de Venezuela. Tomo IV. La Formación del Pueblo*. Cromotip. Caracas. Venezuela.

Morón Guillermo. (1971). *Historia de Venezuela. Tomo V. La Nacionalidad*. Cromotip. Caracas. Venezuela.

Morón M., Guillermo. (1995). *Historia de Venezuela. Tomo I*. Italgráfica, S.A. Caracas. Venezuela.

Morón M., Guillermo. (1995). *Historia de Venezuela. Tomo II*. Italgráfica, S.A. Caracas. Venezuela.

Naranjo D., Luis. (2008). *Derecho Constitucional General*. Editorial Mobilibros. Caracas. Venezuela.

Naranjo, Luis. (1995). *Introducción al estudio del Derecho Constitucional General*. Editorial de Gráficas Mar. Caracas.

Naranjo M., Vladimiro. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Temis. , Bogotá. Colombia.

Njaim, Humberto. (2000). *El sistema político. Democracia y participación, principios rectores y consecuencias. En La Constitución de 1999, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas. Venezuela.

Nogueira A., Humberto. *El Estado Unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado Federal*. Revista Eure, Nos.34-35. .

Núñez R., Cayetano; Goig M., Juan M. y Núñez M., María. (2002) *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*. Editorial Universitas. Madrid. España.

Orjuela, Luis J. (1993). *Descentralización y gobernabilidad en Colombia*. Editorial Elizabeth Ungar. Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes. Colombia.

Oropeza, Ambrosio. (1971). *La Nueva Constitución Venezolana de 1961*. Editorial Italgráfica. Caracas.

Oropeza, Ambrosio. (1985). *Evolución Constitucional de nuestra República y otros textos*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Editorial Arte. Caracas. Venezuela.

Pais R., Ramón y Rebolledo D., Lucrecio (2005). *Introducción al Derecho: Derecho Público I, Volumen 1*. Editorial Dykinson, SL. Madrid. España.

Parejo, Luciano. (1998). *El tiempo y el Derecho: los valores de la estabilidad y la innovación en el Derecho Público*. En *Revista TachireNSE de Derecho*, Nº 10. Universidad Católica de Táchira. San Cristóbal. Venezuela.

Peña S., José. (2005). *Los Tipos Normativos en la Constitución de 1999*. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.

Peña S., José. (2009). *El procedimiento Legislativo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas. Caracas.

Peraza, Arturo. (2007). *Democracia Participativa en Venezuela*. Revista SIC. Nuestra Propuesta al país. Edición Aniversaria. Diciembre 2007. Año LXX, No. 700, págs. 441-444

Perera, Ambrosio. (1943). *Historia Orgánica de Venezuela. Colonia. Primera República. Gran Colombia. República de Venezuela*. Editorial Venezuela. Caracas. Venezuela.

Pérez Tremps, Pablo.(2004). *La defensa de la Constitución en Venezuela*. En El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela-Fundación CEPS Valencia (España)-Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas. Venezuela.

Piacenza, Eduardo. (2000). “Sobre el uso del poder constituyente originario en el fallo N° 17 del 19/01/1999 del Tribunal Supremo de Justicia: algunos materiales para su discusión académica” en crisis y acción política. Universidad de Carabobo. Valencia. Venezuela.

Picón Rivas, Ulises. (1944). *Índice Constitucional de Venezuela*. Editorial Elite, Caracas. Venezuela.

Pimentel M., Norma E. (2003). *Análisis Jurídico Administrativo de los Ingresos Municipales*. Universidad de las Américas-Puebla. Escuela de Ciencias Sociales. Departamento de Derecho de Cholula. Puebla. México.

Pineda Pedro. (1982) *Principios de Derecho Mercantil*. Taller Gráfico Universitario. Mérida. Venezuela.

Pineda, Mario. (1979). *Introducción al Derecho*. Editorial Universitaria L.U.Z. Maracaibo. Venezuela.

Plaza, Helena. (1978). *El 23 de enero de 1958 y el proceso de consolidación de la democracia representativa en Venezuela*. G & T Editores. Caracas. Venezuela

Plaza Elena, Combellas Ricardo (2005). *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. Venezuela

PNUD/BANCO MUNDIAL/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (1999). *La Descentralización: Diálogo para el Desarrollo*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

PNUD-ILDIS. (2000) *Balance de la Descentralización en Venezuela. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio*. Universidad de los Andes (ULA). CIEPROL. Mérida. Venezuela.

Porrúa P., Francisco. (1975). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa S.A., México.

Quiroga de Abarca, José M. (1994). *Centralización y Descentralización administrativas y delegado del gobierno*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid. España.

Ramos P., Demetrio. (1988). *Estudios de Historia Venezolana*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

Romero, Aníbal. (1986). *La miseria del populismo. Mitos y realidades de la democracia venezolana*. Editorial Centauro. Caracas. Venezuela.

Romero, Aníbal. (1986). *La situación estratégica de Venezuela*. En *Políteia Internacional* No. 1, 6_14. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Rodríguez, José A. (1983). *Venezuela, País del Caribe*. Imprenta Nacional. Caracas. Venezuela.

Rodríguez Iturbe, José. (1990). *El Caribe 1990*. Ediciones Nueva Política. Caracas. Venezuela.

Rachadell, Manuel (1990). *Una Propuesta para la Descentralización*. COPRE/ Caracas-Venezuela

Rachadell, Manuel. (2003). *El proceso político en la formación y vigencia de la Constitución de 1961*, en VV.AA: Visión iberoamericana del tema constitucional. Fundación Manuel García-Pelayo. Ps.95 a 148. Caracas. Venezuela.

Ramírez C., Gonzalo. (2003). *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites al poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado. Bogotá. Colombia.

Ramírez, Guillermina (1999). *La Descentralización del Servicio Educativo en el Estado Sucre*. Factores Limitantes. Volumen 8. No. 1. Maracaibo-Venezuela.

Ramos Jiménez, Alfredo. (1999). *Venezuela: el ocaso de una democracia bipartidista*. Publicado en Comisión Universidad Constituyente. Contribución a la Asamblea Nacional Constituyente. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela.

Raynero, Lucía. (2013). *Historia de la Democracia. Ensayos*. Editorial CEC, S.A. Los Libros de El Nacional. Caracas. Venezuela.

Restrepo, Darío. (1997). *Eslabones y Precipicios entre la Participación y la Democracia*

Reverón E., Zaira. (2002). *El Estado, la Participación Ciudadana y Descentralización en Venezuela*. Revista Nuevo Mundo. Revista de Estudios Latinoamericanos. Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar. No. 92-93.

Rey, Juan Carlos. (1989) *El futuro de la democracia en Venezuela*

Rincón F., Imelda. (2003). *La Contradicción Centralismo-Regionalismo en Venezuela: El Proceso de Creación, Instalación y Funcionamiento de la*

Universidad del Zulia. Revista Cuestiones Políticas, No. 31. IEPDP. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-LUZ. Maracaibo-Venezuela.

Rivas Q., Alfonso. (2005). *El Estado. Estructura y Valor de sus Instituciones*. Clemente Editores. Valencia. Venezuela.

Rivas Q., Alfonso. (2011). *Derecho Constitucional*. Editorial Andrea C.A. Valencia-Venezuela

Rivas Rivas, José. (1972). *Historia Gráfica de Venezuela*. Centro Editor, C.A. Caracas. Venezuela.

Rivas Rivas, José. (1982). *Historia Gráfica de Venezuela*. Tomo VIII: El Gobierno de Rómulo Betancourt. Centro Editor, C.A. España.

Rivero, Manuel R. (1988). *La República en Venezuela: Pasión y Desencanto (I y II)*. Cuadernos Lagovén. Serie: Cuatro Repúblicas. Rivero Editorial Arte, S.A. Caracas. Venezuela

Romero, Aníbal. (1986). *La miseria del populismo. Mitos y realidades de la democracia venezolana*. Editorial Centauro. Caracas. Venezuela.

Romero, Aníbal. (1986). *La situación estratégica de Venezuela*. En *Politeia Internacional* No. 1, 6_14. Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Romero, Carlos (1981). *Política exterior como política pública: Caso de estudio de la diplomacia venezolana en el Caribe*. En *Revista Argos* No. 2. Universidad Simón Bolívar. Caracas. Venezuela.

Rondón de Sansó, Hildegard. (2004). *Análisis de la Constitución de 1999*. Editorial ExLibris. Caracas.

Rondón de Sansó, Hildegard. (2005). *Reflexiones sobre los cinco años de vigencia de la Constitución de 1999*. Provincia. Revista venezolana de estudios territoriales. Jornadas cinco años de vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Número especial 2005. Centro Editorial Litorama. Página 317/370. Mérida. Venezuela.

Rondón de Sansó, Hildegard. (2004). *Análisis de la Constitución de 1999*. Editorial ExLibris. Caracas.

Rodriguez I., José Antonio. (1983). *Venezuela, País del Caribe*. Imprenta Nacional. Caracas. Venezuela.

Rodriguez I., José Antonio. (1990). *El Caribe 1990. Ediciones Nueva Política. Caracas. Venezuela*

Ruggieri P., Pablo. (1949). *Historia Política y Constitucional de Venezuela. Tomo I*. Universidad Central. Caracas. Venezuela.

Ruggieri P., Pablo. (1949). *Historia Política y Constitucional de Venezuela. Tomo II*. Universidad Central. Caracas. Venezuela.

Ruggieri P., Pablo. (1941). *La Supremacía de la Constitución y su defensa*. Tipografía Venezuela. Caracas. Venezuela.

Sáinz B., Juan C. (2006). *El Derecho Internacional y la Constitución de 1999*. Universidad Central de Venezuela. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. Venezuela.

Salazar A., Pablo. (2008). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Vadell Hermanos Editores. Caracas. Venezuela.

Salcedo B., José L. (2004). *Historia Fundamental de Venezuela*. Ediciones de la Biblioteca Caracas. Caracas. Venezuela.

Sánchez F. Enrique. (2002). *La ideología de la transición Constitucional*. Año 6, Vol. 3, N-12. Universidad Central de Venezuela. Págs. 67 a 78. Caracas. Venezuela.

Sánchez F. Enrique. (2008). *El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional*. Tomo II. Coordinadores Jesús M. Casal H, Alfredo Arismendi y Carlos L. Carrillo. Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Sánchez M., Jorge (1995). *Descentralización, Participación y Municipalización*. COPRE-Zulia. Maracaibo-Venezuela

Sánchez M., Jorge. (2008). *Absolutismo, Socialismo y Fraude Constitucional (Venezuela a principios del Siglo XXI)*. Venezuela. Comisión Asesora para la refundación del estado Zulia (CARE). Venezuela

Sánchez M., Jorge (2002). *Descentralización en Venezuela*. Revista Provincia. No. 9. Universidad de los Andes. Venezuela

Sánchez M., Jorge (2008). *Federalismo, Descentralización y Participación en Venezuela (1990-2006) en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional*. Tomo II. Coordinadores Jesús M. Casal H, Alfredo Arismendi y Carlos L. Carrillo. Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Sánchez M., Jorge. (2002). *Pasado Presente y Futuro de la Descentralización en Venezuela*. Revista Provincia. No. 9. Universidad de los Andes. Mérida. Venezuela.

Sánchez, Remedio (2005). *El Estado Constitucional y su Sistema de Fuentes*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia-España

Sánchez V., Carlos. (1959). *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Kapelusz. Buenos Aires. Argentina.

Santaolalla L., Fernando. (2004). *Derecho Constitucional*. Dykinson, S.L. Madrid. España.

Sánchez, Santiago. (1988), *El Poder Político*. En Derecho Político I. Facultad de Derecho Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. España.

Sánchez, Santiago. (1988), *La Formación del Estado Moderno*. En Derecho Político I. Facultad de Derecho Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. España.

Schönwälder, Gerd. (1997). "New democratic spaces at the grassroots. Popular in Latin American local governments". *Development and change*. Vol. 28, en Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit.

Schwarcz, Steven L. (2002). "Globalization, decentralization, and the subnational debt problem", *Duke Law Journal*, February 2002 en Vargas Hernández, José Guadalupe. Ob. Cit.

Séiler, Hermann, (1961). *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición México D.F. México

Serna de la Garza, José M. (1998). *La Reforma del Estado en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. D.F. México.

Serra R., Andrés. (1964). *Teoría General del Estado*. Editorial Librería de Manuel Parrua, S.A. México.

Siso Martínez, J.M. (1965) *Historia de Venezuela*. Editorial Yocoima, Caracas. Venezuela.

Socorro, Nelson. (1998). *Una Constituyente sin agenda abriría la puerta hacia una dictadura*. Diario El Nacional. Cuerpo D/1. Caracas. Venezuela

Soriano de García-Pelayo, Graciela. (2013). *Idea de la Democracia en Venezuela*. En Historia de la Democracia. Ensayos. P 225-245. Editorial CEC, S.A. Caracas. Venezuela.

Stambouli, Andrés. (1980). *Crisis Política. Venezuela 1945-1948*. Editorial El Ateneo. Caracas.

Tavera A., Bartolomé. (1923). *Las provincias orientales de Venezuela en la Primera República*. Tipografía y Litografía Casa de las Especialidades. Caracas. Venezuela.

Tejera P., Enrique. (1993). *La figura del Primer Ministro*. Revista No. 46 de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello. Páginas 181/191. Caracas. Venezuela.

Tenaglia, Iván D. (2009). *Autonomía Municipal*. Scotti Editora. Buenos Aires.

Tinoco, Travieso, Planchard y Núñez. (2003). *Temas sobre Derecho Constitucional*. Editorial Vadell Hermanos. Caracas.

Torres del Moral, Antonio.(1988). *El Derecho Político como disciplina científica. En Derecho Político I*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. España.

Torres del Moral, Antonio y Sánchez, Santiago. (1988). *El Pueblo y la Nación. En Derecho Político I*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Madrid. España.

Torres del Moral, Antonio (2010). *Principios de Derecho Constitucional Español I. Sistemas de Fuentes. Sistemas de los Derechos*. Servicios de publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense. Madrid

Tovar, Orlando. (1971). *La Jurisdicción Constitucional*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas. Venezuela.

Ulloa E. Ricardo. (2009). *El Estado de Derecho Político Venezolano*. Tomo I. Editorial Arte Profesional, C.A. Caracas.

Universidad de Carabobo. (1993). *El Derecho Constitucional en el Umbral del siglo XXI*. Editorial Símbolo. Valencia. Venezuela.

Urbaneja, Diego B. (1975). *Caudillismo y pluralismo en el siglo XIX venezolano*. Politeia. Caracas, Venezuela.

Urbaneja, Diego B, (1978). *Introducción Histórica al Sistema Político Venezolano*. Politeia N° 7. Instituto de Estudios Políticos Universidad Central de Venezuela. Caracas. Venezuela.

Urbaneja, Diego B. (1988). *La idea política de Venezuela: 1830-1870. Cuadernos Lagoven. Serie: Cuatro Repúblicas*. Editorial Arte, S.A. Caracas. Venezuela.

Urbaneja, Diego B. (1988). *Formulación definitiva del Proyecto Nacional: 1870-1900. Cuadernos Lagoven. Serie: Cuatro Repúblicas*. Editorial Arte, S.A. Caracas. Venezuela.

Urbaneja, Diego B. (1997). *Cátedra: Descentralización y el Futuro de la Democracia*. Centro Latinoamericano Rómulo Gallegos (CELARG). Caracas. Venezuela.

Urdaneta, Argenis. (2002). *Proceso constituyente para una democracia participativa*. Memoria Política (N-7). Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidad de Carabobo. Valencia. Venezuela.

Useche D., Luis E. (2008). *El Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia. Utopía y Frustración en Tendencias Actuales del Derecho Constitucional*. Tomo II. Coordinadores Jesús M. Casal H, Alfredo Arismendi y Carlos L. Carrillo. Universidad Central de Venezuela y Universidad Católica Andrés Bello. Caracas.

Uvalle B., Ricardo. (1994). *Descentralización Política y Federalismo. Consideraciones sobre el caso México*. Revista electrónica Gestión y Estrategia. No. 7. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Vallenilla L., Laureano. (1961). *Cesarismo democrático*. Tipografía Garrido. Caracas. Venezuela

Vargas H., José G. (2007). *Descentralización Política y Administrativa como Mecanismos de Gobernabilidad*. Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán. Jalisco-México.

Velásquez, Ramón J. (1998). *Venezuela, el Federalismo y la Descentralización*. CENDES. Caracas-Venezuela.

Viciano, Roberto y Martínez R. (2002). *Cambio político y constituyente en Venezuela 1998-2000*. Editorial Vadell Hermanos. Caracas.

Viciano, Roberto. (2004). *Caracterización General de la Constitución de 1999. En el sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela-Fundación CEPS Valencia (España)-Vadell Hermanos Editores, Valencia-Caracas. Venezuela.

Vidal Perdomo, Jaime. (1996). *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Publicaciones. Bogotá. Colombia.

Vigilanza, A. (2010). *La federación descentralizada: mitos y realidades en el reparto de tributos y otros ingresos entre los entes políticos territoriales en Venezuela*. Los Ángeles Editores, S.A. Caracas. Venezuela.

Villegas M., José L. (2012). *Gestión Comunitaria y vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios. Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 1007-2013*. En Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2010-2012. N° 130 abril-junio 2012, p 129-138. Caracas. Venezuela,

Virtuoso José. (1996). *Cotidianidad Política y Descentralización*. Revista Nueva Sociedad. No. 142. Marzo-Abril 1996. Editorial Texto. Caracas-Venezuela, págs. 146-158

Wolf, Ernesto. (1945). *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Tipografía Americana. Caracas. Venezuela.

Yánes, José Francisco. (1944). *Compendio de la historia de Venezuela. Desde su descubrimiento y conquista hasta que se declaró Estado independiente*. Academia Nacional de la Historia. Caracas. Venezuela.

Yépez C., Aureo y Veracoechea Ermila de. (2006). *Historia de Venezuela*. Editorial Larense. Caracas. Venezuela.

Zago, Angela. (1998). *La Rebelión de los ángeles*. Warp Ediciones. Varacas. Venezuela.

Zambrano, Freddy. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999*. Editorial Atenea, C.A. Caracas.

Zambrano, Paula. (2011). *Las Misiones en la Organización Administrativa Venezolana*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas. Venezuela.

LEGISLACIÓN

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial extraordinaria 5453. 24 de marzo de 2000. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009). Ley General de Puertos. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009a). Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009b). Ley General de Puertos. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009c). Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). Ley de Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial extraordinaria No. 5963. 22 de febrero de 2010. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Proyecto de Reforma Constitucional*. Caracas. Venezuela.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la enmienda No. 1. Gaceta Oficial No. 5.908 Extraordinario del 19 de Febrero de 2009. Artículo 187

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la enmienda No. 1. Gaceta Oficial No. 5.908 Extraordinario del 19 de Febrero de 2009. Artículo 187

Constitución de la República de Venezuela 1961 Gaceta Oficial N° 662, Extraordinaria de 23 de Enero de 1961 y Enmiendas N° 1 y N° 2. (1973). Gaceta Oficial N° 1.585 Extraordinaria de 11 de Mayo de 1973 Editorial La Torre. Caracas.

Decreto Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y 7 Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (1993).

Ley de Asignaciones Especiales para los Estados Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) (1996).

Ley de Planificación y Participación de la Sociedad Civil en la Gestión Política del Estado Lara.

Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (1989)

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial 4.153 del 28 de Diciembre de 1989

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias al Poder Público, Publicada en Gaceta Oficial N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003. (Reformada)

Ley Orgánica de las Comunas. Gaceta Oficial No. 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial No. 39.377 del 2 de marzo de 2010. Gaceta Oficial No. 39.335 del 28 de diciembre de 2009

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinario del 15 de junio de 1989.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. Reglamento Parcial N° 1 sobre Participación de la Comunidad. Caracas. Venezuela.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial Extraordinario No. 5.963 del 22 de febrero de 2010. Gaceta Oficial No. 39.382 del 9 de marzo de 2010. Gaceta Oficial No. 39.416 del 4 de mayo de 2010 (se reimprime por error material del ente emisor).

Reglamentos Parciales N° 1, N° 2, N° 3, N° 4, N° 5, N° 6, N° 7, N° 8 y N° 9 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia.

JURISPRUDENCIA

STSJ Sala Constitucional. Expediente No. 09-0308 de fecha 01 de Junio de 2009. Ponente Magistrada Luisa Estela Morales Lamuño.

WEBGRAFÍA

Chávez, Hugo (2010). Las líneas de Chávez: Rumbo al Estado Comunal. Documento en línea Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=24156&catid=280%3Alineas-de-chavez&Itemid=223&lang=es Consulta: 10/09/2010.

Rondón, P. (2008). *Escrito de motivación del voto disidente del magistrado de la Sentencia de Sala Constitucional TSJ*. Documento en línea. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> Consulta: 5/5/2008.

Tribunal Supremo de Justicia (2006). Sentencia del TSJ en Sala Constitucional No. 2495/06. Documento en línea.

Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/679-1609-2009-09-0308.html> Consulta: 19/07/2010.

Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sentencia de Admisión de la nulidad de la LCFG. Sentencia interlocutoria N° 10-0459. Documento en línea. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/795-22710-2010-10-0459.html> Consulta: 19/05/2010.

