



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
CONSEJO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
ESCUELA DE HISTORIA
CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS “CARLOS E. MUÑOZ ORÁA”
NÚCLEO UNIVERSITARIO
“DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ”
MAESTRÍA EN HISTORIA DE VENEZUELA**

**LA AUTONOMÍA EN LA HISTORIA POLÍTICA DE VENEZUELA: DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1999 AL PLAN DE LA PATRIA, SEGUNDO PLAN
SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 2013- 2019**

Trabajo de Grado
para optar al título de Magíster Scientiae en Historia de Venezuela

Autor: Abg. Carlos Fredy Casanova Leal

Tutor: Dr. Ramón González Escorihuela

San Cristobal, diciembre 2018

**LA AUTONOMÍA EN LA HISTORIA POLÍTICA DE VENEZUELA: DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1999 AL PLAN DE LA PATRIA, SEGUNDO PLAN
SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 2013- 2019**

**(Trabajo de grado para optar al título de
Magíster Scientiae en Historia de Venezuela)**

www.bdigital.ula.ve

* Autor: Abg. Carlos Fredy Casanova Leal
C.I. V-4.095.872
Dirección: Edif. Portachuelo Piso 6 Apto. 6. San
Cristóbal, Edo. Táchira.
Teléfono: 0424-7244318
e-mail: carloscasanova57@gmail.com

* Tutor: Dr. Ramón González Escorihuela

DEDICATORIA

A Dios, quien así lo decidió.

A quienes siempre me apoyan en la cotidianidad de la vida. A mi esposa Carmen Dinorath González, a mis hijos, por permitirme el tiempo que me regalaron para llevar adelante el estudio de esta Maestría en Historia de Venezuela hasta su culminación.

www.bdigital.ula.ve

Gracias siempre.

AGRADECIMIENTO

A mi Tutor, Dr. Ramón González Escorihuela por su paciencia, dedicación en la revisión y orientación en el proceso de esta investigación.

A la Profesora Gladys Niño, coordinadora de la Maestría, por su abnegación para superar los obstáculos, para que esta primera cohorte de Maestría en Historia de Venezuela egrese en el tiempo previsto.

A los miembros del jurado calificador, profesor Jean Carlos Brizuela y Fran Castillo.

A mi hija, María Eugenia, por su tiempo y dedicación incondicional para la presentación de esta investigación.

A los docentes adscritos a Mérida, por el esfuerzo hecho para impartir conocimientos, es indispensable reconocerlo y ponerlo de relieve. A los docentes adscritos al NUTULA por sus sabios conocimientos entregados en las clases y por estar siempre a disposición para ayudar, colaborar y estimular; siempre en mi recuerdo siempre por constituirse en ejemplo.

A las autoridades del Núcleo Universitario, a la Coordinación de Postgrado y de la Maestría.

A mis compañeros de esta primera cohorte, caracterizada por la solidaridad y compañerismo. Ya juntos en la historia de las promociones de las Maestrías de Historia como sus integrantes de la primera promoción.

Gracias...

Carlos Fredy Casanova Leal.

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR.....	vi
RESUMEN.....	viii
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I.....	13
EL PROBLEMA	13
Contexto	13
Planteamiento del Problema.....	14
Objetivos de la investigación	17
Objetivo general.....	17
Objetivos específicos.....	17
Justificación.....	18
CAPÍTULO II	20
MARCO TEÓRICO	20
Antecedentes	20
Históricos.....	20
Congreso General de Venezuela, 1811	35
Constitución del Estado de Venezuela 1830 y la Autonomía	39

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 1864	48
Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 1881	55
Constitución de los Estados Unidos De Venezuela, 1893	59
Contemporáneos.....	63
CAPITULO III.....	70
MARCO METODOLÓGICO.....	70
CAPITULO IV.....	75
DEL PODER PÚBLICO AL PODER POPULAR.....	75
Subordinación del Poder Público al Poder Popular	79
Fines y Principios del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y los de la Ley del Poder Popular.....	81
Estado Comunal y Leyes Comunales.....	87
La autonomía municipal.....	89
La Autonomía Municipal en las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.....	90
Comuna Vs. Municipio.....	94
Estado Comunal, Comunas y Municipio	98
Parroquias.....	105
El Municipio en la Constitución Bolivariana.....	108
Pérdida de la Autonomía Municipal	111
CAPÍTULO V.....	114

DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO A LA CENTRALIZACIÓN DEL PLAN DE LA PATRIA	114
El Estado en la Constitución y en el Debate Constituyente	114
Competencias atribuidas al estado.....	122
Nuevas transferencias no contempladas en la Constitución ni en la Ley de Transferencias.....	127
El Plan de la Patria	129
Plan de La Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2013-2019.....	134
El Estado Federal	140
El Estado federal en la constituyente.....	144
CONCLUSIONES	152
FUENTES	156



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE HUMANIDADES Y EDUCACIÓN
CONSEJO DE ESTUDIO DE POSTGRADO
ESCUELA DE HISTORIA
CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS “CARLOS E. MUÑOZ ORÁA”
NÚCLEO UNIVERSITARIO “DR. PEDRO RINCÓN GUTIÉRREZ”
MAESTRÍA EN HISTORIA DE VENEZUELA

**LA AUTONOMÍA EN LA HISTORIA POLÍTICA DE VENEZUELA: DESDE
LA CONSTITUCIÓN DE 1999 AL PLAN DE LA PATRIA, SEGUNDO PLAN
SOCIALISTA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 201-2019**

Autor: Abg. Carlos Fredy Casanova Leal.

Tutor: Dr. Ramón González Escorihuela.

Año: 2018.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el proceso histórico de la autonomía política en Venezuela, poniendo énfasis en la revisión y valoración histórico-política de la Constitución de 1999, la ley del plan de la patria: Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, período 2013-2019. La investigación, busca evaluar el estado actual de la autonomía de los estados y municipios para determinar si en las nuevas formas del estado comunal se mantiene o desaparece, e identificar las instituciones que se plantean y su definición en los estados y municipios venezolanos, desde el punto de vista de sus competencias. Para efectos de esta investigación el método a utilizar es el histórico-comparativo, así como el análisis heurístico y la reflexión hermenéutico-jurídica.

Descriptor: Autonomía, Competencia, Gobernación, Municipio, Comuna, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

Las revoluciones y movimientos políticos han promovido a lo largo de la historia de Venezuela, Constituciones inspiradas en la visión federal o centralista; en este caso estamos en presencia de una revolución que propicia un cambio de estructuras hacia el socialismo, y con ello un nuevo modelo político distinto a las conocidas en las constituciones federalistas o centralistas.

La discusión entre centralismo y federalismo se materializó en las constituciones; la de 1811 (federal); la de 1830 (central); la de 1864 (federal) y la de 1925 (central). La primera, de 1811, establece los fundamentos de la nueva República y las bases de la idea federal. La cuarta Constitución de 1830; la de más larga duración, nace con la consolidación de la Independencia y producto de la ruptura con Colombia; crea las bases centralistas, en un modelo centro federal; impuesto por la necesidad de construir el Estado de la Nación. La séptima, de 1864, es el resultado del protagonismo de los caudillos regionales frente a la oligarquía conservadora, representada por los herederos de la Independencia. La decimoséptima, de 1925, surge como consecuencia de la consolidación del Estado políticamente unitario y territorialmente integrado bajo la férrea conducción del General Juan Vicente Gómez. En estas cuatro constituciones se resume la lucha entre las dos visiones políticas que han marcado la historia política de Venezuela; la federal, nacida en la inspiración de las ideas de la revolución americana, y la centralista, nacida de la necesidad política de forjar una nación fuerte y sólida.

En consecuencia, la revolución es políticamente un movimiento centralista y centralizador de la actividad del Estado en la figura del líder único y puede considerarse que hoy en día Venezuela tiene una regresión al centralismo y presidencialismo que tanto se cuestionó en el tiempo de la democracia representativa.

En su estructura más específica, el presente trabajo de investigación está dividido en cinco capítulos para una cronología de hechos y eventos presentados para su mejor comprensión. De esta manera, el primer capítulo está conformado por: (a) planteamiento del problema que inicia con la identificación y descripción de los síntomas, con su relación de causa, (b) definición de los objetivos de la investigación a través del establecimiento de un objetivo general que plantea si ha sido sustituido o suprimido el principio de autonomía política y con él un cambio en la concepción federal del modelo de estado, y de un grupo de objetivos específicos que forman parte de situaciones propias del objetivo general; y (c) una justificación que comprende el conjunto de motivos de carácter histórico que han llevado al autor a la realización de esta investigación.

En el segundo capítulo, se presenta el desarrollo del marco teórico que permite ubicar al tema de investigación dentro de un contexto al repasar los antecedentes históricos, contemporáneos de la autonomía política de Venezuela y describir la evolución sociopolítica que fue aconteciendo a través de manifestaciones concretas de la autonomía.

El tercer capítulo, dispone el desarrollo del marco metodológico, que contiene la forma en que se desarrolló la investigación.

En el cuarto capítulo, se presenta el estudio de los fundamentos constitucionales al establecer una comparación entre la definición constitucional del Poder Público, y las leyes del llamado poder popular que le dan vida al estado comunal, identificando las estructuras que lo conforman.

De igual forma, se revisan las contradicciones existentes entre la Constitución (el modelo de Estado, los fines y principios) en contraste con las leyes del Estado comunal; de esta manera, establecer las diferencias entre los fines y principios del modelo propuesto.

Para entrar en el tema de la autonomía Municipal, se analizan los aspectos conceptuales doctrinarios al hacer énfasis en la revisión de la autonomía en las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en su Sala Constitucional, en razón a que sus decisiones son vinculantes como máximo intérprete de la Constitución; y, es allí donde se ubica la estrategia para darle piso legal a la propuesta política, no contenida en la Constitución. Las sentencias del máximo tribunal fueron reescribiendo la letra constitucional haciendo coincidir la misma con la propuesta legislativa de leyes comunales.

Resulta importante destacar en este capítulo, el hecho de cómo se funde la *Ley del Poder Popular* con la *Ley de Régimen Municipal*; para luego, privilegiar los entes de base definidos en la *Ley Comunal*, al eliminar por ejemplo, las parroquias, señaladas en la Constitución, como una instancia territorial a la que no se le convocaron más elecciones.

Además, se describe cómo se va produciendo la pérdida de autonomía municipal, y en que decisiones se pierde al estudiar el municipio en la Constitución Bolivariana y la pérdida de su autonomía.

En el quinto capítulo, se analiza el Estado en la Constitución y, a partir de ahí, el tratamiento que vacía la Constitución por la aparición, de nuevos principios que alimentan y guían la construcción de la sociedad socialista en las leyes del Estado comunal.

En el mismo orden de ideas, se estudian los planes de desarrollo económico y social o los llamados también planes de la patria; los cuales, son la guía programática, que orienta la forma y manera de imponer el nuevo modelo de estado comunal; y evidencia que existió un cambio en la concepción política del Estado democrático, social de derecho y de justicia por la promoción del estado comunal en la construcción de la sociedad socialista, como objetivo común a todos los poderes públicos. Estos planes están definidos por objetivos generales, específicos, metas y tiempo para lograrlo. No se pudiera entender el proceso revolucionario sin leer los planes de la patria en razón, a que por medio de ellos se comprueba la promoción de la nueva geometría del poder.

Posteriormente, en el debate histórico, se examina si realmente Venezuela alguna vez fue un Estado Federal, o simplemente fue un nombre para diferenciarse de otros movimientos políticos.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Contexto

La autonomía, es un tema central en la historia político-constitucional y legal de Venezuela, que comienza con la proclamación de la independencia de Venezuela de la Corona española el 19 de abril de 1810. Las autoridades designadas por la Corona fueron sustituidas, y se nombraron los que a partir de ese momento ejercerían tales funciones. Es el primer acto formal de ruptura con el viejo poder colonial y el inicio de la formación de Venezuela como nación independiente. Se constituye un gobierno provisional y se convoca el primer Congreso Constituyente el 2 de marzo de 1811.

Este acontecimiento da inicio a la construcción de la narrativa histórico política y constitucional al dar paso a La Federación y establecer La primera Constitución de Venezuela; la cual, se define como “Constitución Federal para los Estados de Venezuela”.

La disposición *preliminar* de la Constitución de 1811, establece su carácter Federal, cuando el Pacto Federativo constituye la autoridad general de la Confederación. Divide al Poder Supremo en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, mientras que, la soberanía e independencia conservan las provincias, su gobierno y administración territorial. Define las responsabilidades de la representación nacional de la Confederación y crea la Legislatura de las Provincias.

La visión política de Simón Bolívar, se mantiene firme en el propósito del estado centralizado, visión contraria a la Federación; la cual, expresa de forma clara en el Manifiesto de Cartagena. “Yo soy del sentir, que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las dimensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas”¹. Planteamiento que repite en la carta de Jamaica en 1815, y en el discurso de Angostura.

Venezuela, es producto de dos rupturas, la primera ruptura con la independencia de la Corona española y la segunda, producto de la separación de Colombia. A lo largo de este proceso y hasta el presente, se mantiene el debate entre federalismo y centralismo.

www.bdigital.ula.ve **Planteamiento del Problema**

El estudio de la autonomía en Venezuela poniendo énfasis en la Constitución de 1999, y en la Ley del Plan de la Patria: segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019; permite analizar, revisar e interpretar la evolución, regresión o supresión de la mayor o menor autonomía, como de las competencias de los estados y municipios que conforman la nación; y la sustitución por las nuevas formas de geometría territorial de distribución del poder, contenidas primero en la propuesta de reforma constitucional presentada para referendo el año 2007, de contenido socialista, hasta llegar a las denominaciones de estado comunal en las 5 leyes orgánicas dictada para su desarrollo: la Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley

¹Bolívar, Simón. Manifiesto de Cartagena. [Documento PDF]. *Biblioteca virtual universal*, p. 5.

Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social y sus Reformas.

Una nueva concepción de Estado al dejar de lado lo establecido en la Constitución Bolivariana de 1999, como Estado democrático, social, de justicia y derecho por la adopción de la ley de un Estado comunal de carácter socialista, supone en consecuencia nuevas formas de gobierno territorial en la estructura vertical del Estado.

La revolución Bolivariana y el presidente Chávez, manifestaban la necesidad de ampliar sus competencias; lo cual, lleva realizar la convocatoria de una reforma constitucional como una vía para la construcción de lo que se ha llamado el Socialismo del Siglo XXI; con ello, la admisión de la necesidad de la reforma para lograr los objetivos socialistas que con la vigente Constitución Bolivariana no es posible alcanzarlos.

Es así como surgen las leyes del Estado comunal, con estructuras propias, para desarrollar lo que denominaron el “autogobierno de pueblo” como expresión mayor de la democracia directa, participativa y protagónica.

Para alcanzar estos objetivos, elaboran planes de desarrollo económico y social, para contar con una hoja de ruta que posibilitara en tiempo el cumplimiento programado de los objetivos propuestos.

Definido el modelo político del Estado venezolano en la actual Constitución bolivariana como un Estado federal descentralizado, y conociendo que se promueve desde el gobierno

nacional el socialismo con la propuesta del llamado Estado comunal, de características socialista, se hace pertinente la realización del actual estudio al analizar el proceso histórico de la autonomía política en Venezuela y hacer énfasis en la revisión, valoración histórico-política en la Constitución de 1999 hasta la Ley del Plan de la Patria: Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019.

Por lo expuesto anteriormente, es pertinente evaluar el estado actual de la autonomía de los estados y municipios para determinar si en las nuevas formas del Estado comunal se mantienen o desaparecen, e identificar las instituciones que se proponen en los estados y municipios desde el punto de vista de sus competencias, debido a que tienen importancia histórica en razón a que Venezuela surge como nación constituida por provincias unidas y autónomas, que dieron origen al inicio de la confederación primero y federación después.

En consecuencia se plantea la siguiente interrogante: ¿Ha sido sustituido o suprimido el principio de autonomía política y la concepción federal del modelo de estado?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar el proceso histórico de la autonomía política en Venezuela poniendo énfasis en la revisión y valoración histórico-política de la constitución de 1999 hasta la ley del plan de la patria: segundo plan socialista de desarrollo económico y social de la Nación 2013-2019.

Objetivos específicos

1. Evaluar la autonomía del Poder Público y del Poder Popular.
2. Valorar el proceso de desarrollo de la autonomía política de los estados y municipios, en el periodo de estudio.
3. Analizar el Municipio en la Constitución Bolivariana, Ley del Poder Público Municipal y en las leyes comunales.
4. Estudiar las contradicciones entre el Estado en la Constitución Bolivariana y en las leyes comunales.
5. Revisar el Plan de la Patria como guía de ejecución del Estado comunal.

Justificación

Al considerar que estamos en presencia de un proceso de cambio revolucionario que establece como meta la construcción de la sociedad socialista, cuyas bases están en la conformación que lo define como estado comunal, en un claro anuncio de un cambio de modelo político de Estado, se establece que este estudio tiene un significativo interés. Por tanto, se inscribe este trabajo en una categoría de historia actual, en pleno proceso de cambio abordando la “autonomía política”.

La primera reforma propuesta a la Constitución Bolivariana, vigente a partir del 15 de diciembre de 1999 y con solo siete años de vigencia, fue sometida a referendo sin éxito el 2 de diciembre del 2007, tras ser presentada como una reforma socialista. No obstante, el gobierno usó la vía legislativa para imponer los conceptos previamente rechazados en el referéndum.

El Estado comunal surge de las 5 leyes orgánicas dictadas para su desarrollo, a saber: la Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social y sus reformas; así como también los planes definidos como de la patria identificados en los lapsos del 2001 al 2007, del 2007 al 2013, del 2013 al 2019.

La razón que justifica la realización de este trabajo, radica en la necesidad de analizar el proceso histórico de la autonomía política en Venezuela al tomar como punto de partida

la *Constitución Bolivariana* y la *Ley del Plan de la Patria: Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*, para revisar e interpretar la evolución, regresión o supresión de la mayor o menor autonomía para los estados y municipios que conforman la Nación y la sustitución por nuevas formas de geometría territorial de gobierno, así como la distribución del poder. El estudio del proceso histórico permite descubrir si el principio de la autonomía política ha sido sustituido o suprimido y determinar si la concepción federal del modelo de Estado cambió.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

Es importante abordar una serie de actuaciones concebidas como respuesta a las necesidades crecientes para interpretar la evolución, regresión o supresión de la mayor o menor autonomía para los estados, municipios que conforman la nación y la sustitución por nuevas formas de geometría territorial de gobierno, así como la distribución del poder.

Para realizar un estudio a fondo, se hace necesario revisar algunos antecedentes con relación al tema de estudio y de esta forma, descubrir si el principio de la autonomía política ha sido sustituido o suprimido y determinar si la concepción federal del modelo de Estado cambió.

www.bdigital.ula.ve

Antecedentes

Históricos

La Autonomía como concepto no tiene una sola acepción; no obstante, como expresión del conocimiento está sujeta al cambio que le imprime la evolución histórica que viven los pueblos y sociedades; es por ello, que el significado de autonomía evolucionó. Para el desarrollo de la tesis la autonomía se circunscribirá al ámbito político y a la autonomía política.

Según el *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*(1989),autonomía puede definirse como “estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él”². Para los griegos, el concepto de autonomía era una categoría política central³. La autonomía fue desde mediados del siglo V a.C. la meta de las ciudades griegas, mediante la cual, éstas buscaban preservar cierta independencia, especialmente el derecho a poder determinar sus propios asuntos internos. Heródoto entiende la autonomía como libertad (eleuthería) política externa (no depender de un dominio extranjero) e interna en contraposición al estado de los tiranos.

Otras definiciones sobre autonomía hacen referencia a la capacidad de la que gozan distintas instancias de la estructura territorial de gobierno con entes legislativos. En la historia de las instituciones romanas, según el *Glosario de Derecho Internacional – Derecho UNED- Isipedia (s.f.)* autonomía puede definirse como:“Capacidad otorgada a municipios, provincias, comunidades, universidades, para autogobernarse mediante normas y órganos de gobierno propias, algunas de dichas entidades pueden poseer capacidad legislativa”⁴.

El derecho público romano recoge el concepto de autonomía y establece una gradación dependiendo de si está más cerca o lejos de Roma y de esa manera la vida local no se hacía esperar por decisiones que se tomaran por centros de poder distantes y les permitía en tiempo real resolver y decidir asuntos de carácter local. Ruiz(2013) Afirma que “esa autonomía no era igual en todos los casos inicialmente, debido a que había diversidad de

²Cabanellas, Guillermo,“Autonomía”. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, p. 423.

³Conill, Jesús,“La invención de la autonomía”,*Revista EIDON*, p.3.

⁴S/d, “Autonomía”. *Glosario de Derecho Internacional – Derecho UNED- Isipedia*.

situaciones jurídicas con distinto grado de autonomía que iban desde el más cercano a Roma (ciuitas optimo iure) al más lejano (ciuitas sine suffragio)”⁵.

Encontramos, en consecuencia, una autonomía administrativa definida como “libertad que se reconoce una región, provincia, ciudad o pueblo, para dirigir según normas y órganos propios, todos los asuntos concernientes a su administración regional, provincial o municipal”⁶.

Tienen, de igual manera, estos conceptos concordancia con la definición de autonomía política, en la cual se menciona como: “Estado del pueblo o territorio que, sin gozar de libertad absoluta, disfruta del derecho de dirigir sus asuntos, según sus leyes propias”⁷. Ruiz (2013) asevera que “a partir del año 383 a.C. se fecha el intento administrativo romano de articular jurídicamente la atracción de otras organizaciones políticas ya existentes para integrarlas en la órbita de la entidad política dominante (Roma). La fórmula que se creó fue la de acudir a la ficción jurídica de dotar con la organización político-administrativa de Roma a las ciudades que se sometían. Se trataba así de crear “múltiples Romas”⁸.

Organizar los territorios dotándolos de gobiernos con autonomías para ordenar el vasto imperio conquistado y así encuadrar los territorios que se sumaban por imperio de las conquistas fue el propósito romano inicial. El desarrollo de las municipalidades y de las provincias se vio frenado por la centralización y por razones económicas. “Tras la caída del

⁵Ruiz Carlos, “La descentralización administrativa en la Constitución 1812”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, p. 186.

⁶Cabanellas Guillermo, “Autonomía administrativa”, Ob. Cit., p. 423.

⁷*Idem*, “Autonomía política”.

⁸Ruiz Carlos, Ob. Cit., p. 186.

Imperio romano, apareció el reino de Hispania como entidad política independiente. En el reinado de Hispania los municipios terminaron de perder su importancia por el apogeo de los latifundios y el fortalecimiento del poder real y las provincias quedaron sustituidas por ducados”⁹. Hispania fue invadida y gran parte de su territorio ocupado por las tropas musulmanas, en el 711 dC; surge posteriormente la reconquista. “Los municipios o concejos se dispusieron a organizar la repoblación de algunos territorios concedidos por el rey, contando con el aliciente de los «fueros» que otorgaba el rey que consistían, básicamente, en privilegios y derechos para aquellos que se sumaran a la tarea repobladora”¹⁰. En aquel momento “el municipio adquirió un desarrollo muy particular especialmente en la parte occidental de España, en los reinos de Castilla y de León, donde, como dice García de Valdeavellano, se convirtió en «una entidad de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Concejo local y regida por sus propios magistrados y oficiales».

Así, «durante los siglos XIII, XIV y XV, los Municipios urbanos, con jurisdicción y autoridad sobre las aldeas situadas en sus términos»¹¹. De esta forma, la organización territorial llega al nuevo mundo por imperio del mandato de las capitulaciones santafesinas, a partir de 1492, definiéndose así una única circunscripción territorial bajo la autoridad del Almirante Cristóbal Colon¹².

⁹Ruiz Carlos, Ob. Cit., p. 187.

¹⁰Ibid., p. 188.

¹¹ Idem.

¹²En la práctica termina imponiéndose el criterio sostenido a partir del siglo XVII por los tratadistas del Derecho Indiano, de convertir a los virreinos en la división político-territorial del Imperio Español de América. De conformidad con esta doctrina, los virreinos creados en el siglo XVI (México o Nueva España creado en 1535 y Perú creado en 1542) se subdividen internamente en audiencias; estas en provincias; y estas en los distritos locales denominados municipios, corregimiento y alcaldías mayores. Jerarquización que supondría la existencia de grados de subordinación de unos territorios y sus autoridades con relación a otros

La gobernación de Venezuela queda formalmente establecida en 1529; y con ella el comienzo de la organización para el cumplimiento de funciones específicas, que en el tiempo se fue especializando por territorios y estructuras. En la gobernación pocos funcionarios; el gobernador podía nombrar un teniente gobernador en su ausencia. Los oficiales reales, se encargaban de la Real hacienda, que por lo general eran tres: El tesorero, el contador mayor y el veedor; y un escribano real. Según el *Diccionario de historia de Venezuela*, la administración pública de esos primeros años estuvo integrada por pocos funcionarios y con ellos comenzaron la administración y gestión de la corona en estas tierras americanas. La administración municipal quedó a cargo del cabildo¹³.

La administración pública en materia de hacienda, quedó integrada, hasta el final del periodo colonial, por ocho departamentos: El de Caracas, los de La Guaira y Puerto Cabello (creados por real cédula del 10-03-1772, Cumaná, Maracaibo, Guayana, Barinas y Barcelona)¹⁴. Al decretarse, la superintendencia general, los gobernadores pasaron a la clase de intendentes de provincia. Finalmente, el cuadro de la administración pública española en las seis jurisdicciones que integraron a Venezuela queda así: 1.- Gobierno político, ejercido por el gobernador; 2.- Gobierno militar, subdividido; 2.1.- militar a cargo del capitán general; 2.2.- lo económico-militar, a cargo del intendente; 3.-Gobierno

de mayor rango o dignidad. Quintero Gilberto. "El corregidor en la historiografía venezolana. Evaluación y balance del estudio histórico de este funcionario de la burocracia del régimen hispa". *Revista Mañongo*, p. 234.

¹³ A partir de 1776 la corona introdujo reformas y creó la intendencia de ejército y real hacienda. En 1786, por real cédula del 31 de julio, fue creada la audiencia de Caracas. En 1793 se funda el consulado de Caracas. En 1786 por real cédula del 15 de febrero fue creada la gobernación de barinas, quedando la provincia separada del territorio de la gobernación de Maracaibo. En 1733, la corona otorgó Autonomía a la gobernación de Trinidad. Aizpurua Aguirre Ramón, "Municipios". *Diccionario de historia de Venezuela*. Caracas, Fundación Polar, segunda edición, t. II, 1997, p. 1032 - 1036.

¹⁴ Aizpurua Aguirre Ramón, "Municipios". *Diccionario de historia de Venezuela*, fundación Polar, p. 1032 – 1036.

económico; 3.1.- hacienda, a manos del intendente; 3.2.- fomento, bajo jurisdicción del cónsul; 4.- Gobierno judicial, a cargo de la Audiencia (creada en 1780), dividida luego en dos partes, 4.1.- Derecho civil, en manos del consulado, 4.2.- Derecho mercantil, en manos del consulado; 5.- Gobierno eclesiástico, a cargo del obispo del cabildo eclesiástico, sujeto al patronato real bajo el ciudadano gobernador; 6.- Gobierno municipal a cargo de los cabildos, 6.1.- Alcaldes, 6.2.- regidores, 6.3.- Alguacil mayor.

El cabildo llega a América con los conquistadores españoles, definido como una institución de gobierno local y garantía de poblamiento. Para una sociedad organizada por clases sociales, resultaba obvia una estructura administrativa y de gobierno integrado de igual forma, así encontramos que el cabildo estaba constituido por una representación de vecinos y no por el pueblo. “en el cabildo no era la representación del pueblo o de las ciudades, sino de sus vecinos, que difícilmente llegaban al 5% de la población, lo que indica una conformación clasista. Participaban todos los vecinos si se llamaba a cabildo abierto”¹⁵.

Los regidores son la génesis del actual concejal, en representación y en proporción a la población. “De entre los vecinos surgían los regidores que, en número de 4 a 12, según la categoría de la población eran los integrantes del cabildo, quienes tenían la obligación de escoger anualmente a los alcaldes ordinarios”¹⁶.

¹⁵Aizpurua Aguirre Ramón, Ob. Cit.,p. 1032.

¹⁶Idem.

Una importante cantidad de competencias y funciones de las actuales alcaldías municipales tienen su herencia de las competencias y funciones con las que se instalaron en la época colonial.

Los cabildos coloniales tenían importantes funciones de gobierno económico y administrativo: Ejidos y bienes propios, ornato, trazados, educación primaria, acueductos. Y los alcaldes, la jurisdicción civil y criminal. Administraban ciudades- estado, su jurisdicción eran extensas. Para 1810, ya los cabildos habían perdido su influencia política; pues desde 1736, se les había retirado la facultad a los alcaldes de gobernar en su jurisdicción al faltar el gobernador, prerrogativa de la que gozaron desde 1560¹⁷.

Brewer(1996) señala que “La empresa de conquista-colonización tuvo como característica notable la descentralización política-territorial. A medida que fue avanzado el proceso, la Corona española fue creando divisiones políticas llamadas gobernaciones o provincias, con la finalidad de que formaran jurisdicciones que permitieran organizar las expediciones de ocupación y poblamiento. Con la creación de dichas provincias, se inició la organización político-territorial de lo que hoy es Venezuela” y agrega: “Ya la provincia de Venezuela contaba con territorio demarcado y delimitado, integrado con autoridades comunes a todas las provincias, con poblaciones perfectamente asentadas; cumpliéndose y reuniendo las condiciones de territorio, población y lo que le faltaba para que surgiera un nuevo estado con un gobierno propio que fue lo que ocurrió a partir de gesta revolucionaria de independencia del 19 de abril de 1810”¹⁸.

¹⁷ Arcaya Pedro Manuel, “Municipios”. *Diccionario de historia de Venezuela*. Caracas, Fundación Polar, segunda edición, t. II, 1997, p. 1036.

¹⁸ Pero dada la magnitud del territorio y la lejanía con la metrópolis, a pesar del control que ejercía el Consejo de Indias, la organización territorial en América, contrariamente a lo que a veces se afirma, fue bastante descentralizada, originando instituciones con gran autonomía. Carlos III creó en Caracas el cargo de Teniente del Rey, funcionario que debía asumir el gobierno en ausencia o falta del Gobernador y Capitán General. Señalaba al inicio que la existencia de Venezuela, como Estado-Nación la debemos los venezolanos a Carlos III, pues fue este Rey quien dio cierta unidad a las diversas Provincias que hoy conforman nuestro territorio. La motivación para ello, había sido la positiva experiencia y los efectos beneficiosos en la administración de las rentas y la subsistencia de las tropas de seguridad. La nueva Intendencia abarcó todo el territorio de lo que es hoy Venezuela, pero la

Para cuando comienza la independencia de Venezuela, el gobierno español había dejado un sistema de poderes autónomos provinciales. Tan es así, que la declaratoria de la independencia, la realizan los cabildos en sus respectivas provincias, comenzando por el Cabildo de Caracas el 19 de abril de 1810.

No obstante, el sentimiento de autonomía, fue evolucionando con el paso del tiempo, en la oportunidad en que, las instituciones coloniales del imperio español en América se consolidaban. Por lo tanto, Briceño (1982) manifiesta que “el Cabildo, fue la primera expresión de la voluntad autonómica del conquistador y aunque tomara de manos del representante regio su impulso inicial, una vez, constituido se arrojó prerrogativas ya abolidas por la península, ante las cuales cedía el mismo gobernador y tomaban especial fisonomía las Leyes de Indias”¹⁹.

Estas manifestaciones embrionarias de sentimientos autonómicos, no se presentaron como un reclamo por el derecho a la autonomía; se presentaron como consecuencia de disputas, por una competencia entre alcaldías y gobernaciones.

dependencia jurídica de las Provincias siguió dividida en dos Audiencias distintas, la de Santo Domingo y la de Santa Fe. A pesar de ello, la Intendencia fue para Venezuela el propio inicio de la nacionalidad.

Un nuevo evento en la misma dirección tuvo lugar al año siguiente. En 1777, mediante Real Cédula dada en San Ildefonso, la unificación económica que se había dispuesto de las Provincias que conformaban el hoy territorio de Venezuela, fue seguida de una unificación militar, al disponerse la separación absoluta de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita, del Virreinato del Nuevo Reyno de Granada, y su sometimiento en lo militar al Capitán General y Gobernador de la Provincia de Venezuela. La Motivación de la medida, básicamente fue la distancia que había entre esas Provincias y la Ciudad de Santa Fe, origen del retardo en las providencias. Esta unificación judicial en lo civil, la completaría Carlos III en Venezuela, con la creación de la Audiencia de Caracas, en 1786, dos años antes de su muerte; y el proceso terminaría, en 1793, con la creación del Real Consulado de Caracas, que unificaba los asuntos judiciales mercantiles y el fomento, en las mismas Provincias. Carlos III, por tanto, sentó las bases territoriales y organizativas de lo que luego sería Venezuela, cuyo territorio, conforme al principio del *Uti Possidetis Juris*, siempre ha sido el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela de 1777, hasta las transformaciones políticas de 1810 que originaron la Independencia, y que se sucedieron sólo una generación después de la integración territorial mencionada. Brewer-Carias, Allan, Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa, Acto de Apertura del Curso 96/97 en la Universidad Carlos III de Madrid.

¹⁹Briceño Iragorry, Mario, *Tapices de la historia patria*, p. 94.

La primera disputa, surge “Cinco años después de instalado el Cabildo de la ciudad de Coro, entre la competencia de la autoridad del representante del Gobernador y la del Cabildo. Muerto Alfinger, y llegada noticia de ello a los Regidores de la ciudad, éstos se niegan a reconocer al teniente de Alfinger, y autorizan de su cuenta a los Alcaldes Gallegos y San Martín para que entren a gobernar la Provincia, mientras la Audiencia provea de nuevo gobernante”²⁰.

Estos acontecimientos se repitieron, durante, doscientos cincuenta y siete años, antes de llegar a los sucesos de 1810. Ya para “1547, se desconoce la autoridad de Juan de Villegas, hecho cargo del Gobierno a la muerte de Pérez de Tolosa; y en previsión de estos conflictos, dispuso en 1557 el Gobernador Arias de Villacinda que a su muerte asumieran el gobierno de las ciudades los alcaldes respectivos”²¹. Así encontramos, cómo los hechos y las circunstancias que originaban estas disputas, lograron impactar al imprimir cambios en la normativa que ajusta la sucesión. Lo que estaba regulado, es que, a la muerte del gobernador, lo sucedía el Tenientazgo. “Tal el origen de la célebre y tan nombrada Cédula de 8 de diciembre de 1560, que concedió a los alcaldes de la primitiva provincia de Venezuela el derecho de gobernar en sus respectivas ciudades al ocurrir la muerte del Gobernador, y el cual, fue una excepción en el derecho común de Indias, pues la Cédulas que regían dicha materia, solo admitían el gobierno de los alcaldes cuando el gobernador fallecido no hubiese dejado provisto al Tenientazgo”²².

²⁰Briceño Irigorry, Mario, Ob. Cit., p. 94.

²¹ Idem.

²²Ibid., p. 95.

De esta manera, Briceño (1982) señala que “los alcaldes de la antigua Gobernación de Venezuela asumieron el gobierno de las ciudades, con el título de Gobernadores-Alcaldes” y así, a la muerte de Piña Ludeña en 1600, a la de Suárez del Castillo 1603, a la de Tribiño Guillamas en 1623. Los Regidores de Caracas depusieron el 31 de diciembre de 1623 al Gobernador Don Digo Gil de la Sierpe, nombrado para llenar la vacancia ocurrida por el fallecimiento de Tribiño”²³.

Las ideas que propician reivindicaciones, con el tiempo, y el reclamo cotidiano, van agarrando fuerza en la sociedad, hasta hacerse parte del ideal colectivo. En la medida que el Cabildo ganaba privilegios, los protagonistas de estas pequeñas luchas, pero grandes para su tiempo, ganaban conciencia y fuerza autonómica²⁴. De esta manera, se repitieron con más frecuencia las disputas entre estos niveles de gobierno; así se llega “al año 1675 con el nombramiento del Gobernador expedido por la Real Audiencia de Santo Domingo, el Licenciado Padilla y Guardiola, los cabildantes de Caracas se negaron a reconocer el título presentado por Padilla, con tan buen éxito que la vacancia duró hasta el 77 los de Caracas ganaron la Real Cédula de 18 de septiembre de 1676”²⁵.

Las protestas se fueron generalizando, en el gobierno de Jiménez de Enciso (1688-1692), las pretensiones de la Gobernación por crear Tenencias en las ciudades del interior, obtuvo fue resistencia en el Cabildo.

En 1723 los alcaldes de Caracas ganaron un nuevo privilegio en menoscabo de los derechos del Gobernador. Cuando Portales y Meneses salió de visita en 1722 a las ciudades del interior, dejó el gobierno de Caracas a cargo del Ilmo.

²³ Briceño Irigaray, Mario, Ob. Cit., p. 95.

²⁴ Idem.

²⁵ Ibid., p. 95-96.

Señor Escalona y Cayatalud. Por Cédula de fecha 17 de enero de 1723, dispuso que fueran los alcaldes los que gobernasen, de acuerdo con la Cédula de 1560. La actitud del Cabildo contra el Gobernador trajo como consecuencia una serie de luchas entre ambas magistraturas, que culminó en el mandamiento de prisión de Portales, expedido por el Virrey de Santa Fe, a quien el Ayuntamiento caraqueño había informado contra el gobernador²⁶.

Cuando los argumentos, que esgrimen los funcionarios de los niveles territoriales de gobierno, por la competencia, en el nombramiento de funcionarios a la muerte de su titular, pasaron a formar parte del pueblo, es allí, cuando se afirma que el sentimiento autonómico se confirmó en el pueblo; como una razón para su movilidad. A lo largo de la historia se recogen eventos que enriquecen estas afirmaciones; como la sucedida por “la protesta de los vecinos del pueblo de La Aparición de la Corteza contra la pretensión del corregidor, de nombrar en 1722 de propia autoridad al alcalde ordinario”²⁷.

Se les asigna a los Cabildos esta fuerza transformadora; así como el argumento “nosotros acatamos la real orden, porque es de nuestro Rey y señor natural, pero no la obedecemos, sin antes examinarla”²⁸. Siendo este, el lenguaje de alcaldes y regidores, se entiende en consecuencia como se formó en el pueblo esta conciencia.

La génesis de la autonomía, se encuentra en estas pequeñas luchas, aún en el periodo colonial, cuya razón fue animada por estas disputas en esta competencia entre niveles de gobierno; posteriormente, su frecuencia y el argumento expresado por alcaldes y corregidores, permitió la popularización de la autonomía, que no era nada distinto a lo que

²⁶Briceño Iragorry, Mario, Ob. Cit., p. 96.

²⁷Ibid., p. 99

²⁸Idem.

es hoy, una disputa por transferir una competencia de un nivel de gobierno superior a otro inferior.

La historia registra un forcejeo en los Cabildos, por ampliar sus competencias, aún y cuando incipiente, los hechos y la dinámica en evolución señala que es un indicio cierto de germen autonómico. Sin embargo, aquí la controversia se limitó a la disputa por competencias, más no por la independencia que vendría después; implica solamente, la génesis de cómo se fue engendrando la autonomía como un sentimiento, cuando los Cabildos hacen parte de la estructura de la monarquía. De esta forma, la sociedad colonial era una, con sus dinámicas propias. No podemos hablar de autonomía en este tiempo como expresión de independencia del imperio español; por lo cual, Carrera Damas (2006) indica que “en realidad esta era una sociedad monárquica, inserta en un contexto denominado nexo colonial, no por imposición, no por mandato, no por vigilancia, sino por gestación”²⁹; es decir, se había formado en ese contexto.

Posteriormente, surge la lucha por la libertad que en una sociedad de castas encuentra razones distintas que justifican su lucha, pero en una misma dirección; hasta llegar al 19 de abril de 1810; como aprecia Rojas (2010):

En la sublevación de Juan Francisco de León, contra la Compañía Guipuzcoana, en 1749- 1752, en Panaquire; en la invasión de los indios motilones, en la parte baja de Trujillo en 1764-1777, en el movimiento denominado partidas en armas del negro Guillermo Rivas contra los hacendados esclavistas; en Tuy y Barlovento, en 1771-1774; el levantamiento de los Comuneros de Los Andes contra el alza de impuestos, en 1781; las revueltas de indios y negros, en los llanos entre 1781-1789; los negros y mestizos de Coro, liderado por el zambo libre, José Leonardo Chirinos, en 1795; la conjura de los indios Jácura, en Coro en 1797; la conspiración de

²⁹ Carrera Damas, Germán, *Una Nación llamada Venezuela*, p. 38.

Picornell; Gual y España, en La Guaira en 1798; el alzamiento de esclavos en cariacó en 1798; el complot de Maracaibo encabezado por Francisco Javier Pirela, en Maracaibo en 1799; las expediciones de Francisco de Miranda en 1806 y la conspiración de los mantuanos en Caracas en 1808³⁰

Estos movimientos sociales a finales del siglo XVIII, revelan el deterioro en las relaciones entre el antiguo régimen colonial y la América española; surge posteriormente la crisis política de España y el proceso de independencia. Así lo especifica Carrera (2006): “La estructura social, revela una agudización de los conflictos que se expresa en la lucha por la libertad que mantienen a un nivel los esclavos, a otro los criollos. En el caso de los esclavos es su libertad, en el caso de los criollos es esencialmente la libertad de disponer de sí mismos en función del control de la sociedad y de las luchas igualitarias entre los diferentes sectores sociales”³¹.

La crisis política de España se fue agudizando como consecuencia de los hechos que en Europa se sucedían; la ocupación francesa agravó la crítica situación; por lo que, Acuña (2007), afirma: “El decaimiento del Imperio Español en el ámbito europeo debido particularmente a la crisis económica que atraviesa España en la segunda mitad del siglo XVIII y de la cual se aprovechan principalmente Inglaterra, Francia, Austria. Es así como, en Europa, España pierde poder y hegemonía y, en su interior, la integración nacional, es decir su unidad política. En efecto, a principios del siglo XIX es invadida por Francia y sometida al gobierno de Napoleón”³².

³⁰Rojas, Reinaldo, “El 19 de abril de 1810 y otros estudios sobre la independencia”, p. 36

³¹ Carrera Damas, Germán, Ob. Cit., p. 40

³² Acuña, Eduardo, “Simón Bolívar. Obra política y constitucional”, p. XV

La situación que vivía el reino de España, es percibida en la Capitanía General de Venezuela, como una oportunidad, a pesar de las diferencias entre los distintos sectores “el problema no era ideológico, sino político, ya que los blancos criollos venezolanos habían alcanzado madurez de clase para diferenciar lo que les favorecía y perjudicaba como sector social”³³.

De cara al 19 de abril de 1810, se pueden diferenciar las distintas posiciones que existían, como lo expresa Almarza (2010) “los afectos al rey y su causa española, aquellos que consideraban necesario el establecimiento de una junta como medida de emergencia y los menos numerosos, que planteaban la urgencia de decretar la independencia absoluta de España como única solución a la crisis”³⁴. En esta coyuntura la idea de libertad cobra fuerza “Los criollos actúan en función de la emancipación para preservar esa estructura social, en momentos en que la metrópoli era incapaz de hacerlo”³⁵.

Existe consenso en los historiadores, en líneas generales, que el 19 de abril de 1810, el Ayuntamiento de Caracas desconoció al capitán general Vicente Emparan y Orbe y lo sustituyó por la Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII, iniciando el proceso que condujo a la declaración de Independencia en julio del año 1811. Con ello, una nueva instancia de gobierno autónomo, que a su vez incorpora nuevos miembros. “El Ayuntamiento de Caracas, en su sesión del 19 de abril de 1810, depuso a la autoridad establecida, habiendo registrado en sus actas el primer acto constitutivo de un nuevo

³³ Rojas, Reinaldo, Ob. Cit., p. 50.

³⁴ Almarza, Ángel, “19 de abril de 1810. Último acto de fidelidad al Rey de España”, p. 15.

³⁵ Carrera Damas, Germán, Ob. Cit., p. 49.

gobierno y el inicio de la formación jurídica de un nuevo Estado, asumiendo el ‘mando supremo’ o la ‘suprema autoridad’ de la provincia por consentimiento del pueblo”³⁶.

Así, surgen nuevos problemas que ponen de manifiesto la importancia del tema autonómico para las provincias que conformaron el nuevo Estado. Por lo cual, Donís (2011) expresa que luego del 19 de abril a la Junta Suprema dejó de “aceptársele automáticamente como centro político”³⁷. Las provincias reclamaron su autonomía y conservaron su entera libertad en lo concerniente a su administración interior y muy poco pudo hacer Caracas para impedirlo. No existía una identidad nacional que propiciara la organización de un Estado para administrar todo el territorio.

Otro problema que trasciende como consecuencia de la construcción de las bases de la nueva nación, es el relativo al tema de la identidad, que propicia la unión de las provincias. Es cuando el planteamiento político se convierte en el elemento que identifica “al no poseer los territorios que conformaban la capitanía general de Venezuela, una identidad cultural fuertemente arraigada que sirviera de base a un discurso identitario respecto de la idea de nación; tal como, fue proclamada en 1811 con su declaración de independencia, ésta se planteó a partir de la identidad política bajo la adhesión de sus miembros y normada por leyes propias”³⁸.

³⁶Brewer-Carias, Allan, “Documentos constitucionales de la independencia, 1811”. *Colección textos legislativos*, p. 106.

³⁷Donís Manuel, “El 19 de abril de 1810 en la provincia venezolana y otros asuntos relativos a San Carlos”. *Tiempo y espacio*, pp. 113-130.

³⁸Almarza Ángel, “Venezuela independiente: Una nación a través del discurso (1808-1830)”. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*.

Congreso General de Venezuela, 1811

Se instaló el 2 de marzo, previa la convocatoria a elecciones para la escogencia de los diputados de las distintas representaciones provinciales; constituyéndose también en las primeras elecciones que se celebraron, en esta oportunidad, se realizaron para integrar el Congreso; donde participaron siete de nueve Provincias, que existían en el territorio de la antigua Capitanía General de Venezuela, con cuarenta y cuatro diputados; por la Provincia de Caracas (24), Barinas (9), Cumaná (4), Barcelona (3), Mérida (2), Trujillo (1) y Margarita (1). Desde su instalación, se comenzó a debatir en todas las Provincias sobre necesidad de la constitución, con la figura de una Confederación para las Provincias de Venezuela que en el fondo protegían era su autonomía provincial.

En la sesión del 3 de julio, se procedió a discutir sobre la independencia; la cual, ya estaba proclamada el 19 de abril y correspondía sostenerla; toda vez que se hacía indispensable avanzar en la definición y estructuración del modelo de Estado, que le ofrece una fisionomía a la nueva república surgida de la independencia del reino de España.

Francisco de Miranda (1911), en un largo pero efusivo discurso, argumentó la necesidad de la independencia, en los siguientes términos:

Debemos ser independientes, correr los riesgos y gozar de las ventajas de tales, para que puedan formarse con nosotros pactos seguros, que nos sirvan, para engrosar directamente las fuerzas de la otra nación, contra la que nos auxilia. De otro modo sería pretender que robusteciesen ellos mismos el brazo, que tarde o temprano viniese a esgrimir contra ellos las armas, que también nos habían dado. Esta razón, creo, que debe influir muy poderosamente, a favor de nuestra independencia³⁹.

³⁹Venezuela – Congreso Constituyente, “*El libro nacional de los venezolanos*”, (*Actas del Congreso Constituyente de Venezuela en 1811: orígenes de la República*), p. 49.

No obstante, otros diputados se mostraron en contra de tal manifestación, en razón a que el objeto que los reunía en la convocatoria no era la independencia. Maya (1911) expresa: “no considero al Congreso con facultades para esta declaratoria; porque la convocatoria a los pueblos, fue, para que eligiesen sus representantes para formar el cuerpo conservador de los derechos de Fernando séptimo”⁴⁰.

Este debate en el Congreso Constituyente, deja claro que las intenciones fueron precisas desde un comienzo, en cuanto a la confederación, las razones de hecho y de derecho que les asistían para así aprobarla; por lo cual, Yanes(1911) manifiesta:

Se dice que no es el día de tratar de la independencia, que primero debe realizarse la confederación. Yo entiendo que la confederación no es otra cosa, que la asociación de varios Estados libres, soberanos e independientes, queriéndose conservarse en libertad de gobernarse cada uno por sus propias leyes, y no teniendo fuerza para resistir los insultos de sus enemigos, se unen por medio de un pacto general y perpetuo, para ver si encuentran en esta unión las fuerzas necesarias para mantener su seguridad, cediendo cada confederado una parte de la soberanía para constituir un jefe común; de surte que no parezca más que un solo cuerpo al paso que cada estado conserve su soberanía, para asuntos de gobierno interior⁴¹.

Luego, en la sesión del 7 de julio, se leyó y aprobó el acta de independencia, la sesión del 9 de julio se trató sobre la nueva bandera; en la sesión del 14 del mismo mes, se propuso la creación de la moneda y papel sellado.

En la sesión del 24 de julio se leyó y aprobó el manifiesto de la Independencia. Al tener influencia de la Constitución americana, se considera un texto constitucional avanzado para su época, por ser de las primeras en aprobarse; con impacto en el futuro constitucional venezolano. Por consiguiente, “condicionó la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días; habiendo recogido en su texto todos los

⁴⁰ Venezuela – Congreso Constituyente, Ob.Cit., p. 49.

⁴¹ Ibid., p. 50.

principios del constitucionalismo moderno derivado de las revoluciones norteamericana y francesa”⁴². Las primeras manifestaciones del constitucionalismo en las tierras americanas fueron: Las Constituciones Provinciales y nacionales de Venezuela y la Nueva Granada en 1811-1812, como fórmula de convivencia democrática civilizada⁴³. De esta manera, la decisión de instaurar la República, tiene como consecuencia lógica la independencia, proclamada el 5 de Julio de 1811. Dos ideas trascendentales en lo político y en lo jurídico constitucional; toda vez, que surge así la Primera República.

Esta Constitución, asumió la forma de Estado Federal, en la parte introductoria expositiva de la Constitución, señala con claridad la representación del pueblo en uso de su soberanía “el Pueblo de los Estados de Venezuela, usando de nuestra Soberanía”; y agrega, la voluntad que tienen de confederarse, “para establecer entre nosotros la mejor administración de justicia, procurar el bien general, asegurar la tranquilidad interior, proveer en común à la defensa exterior, sostener nuestra Libertad e Independencia política”⁴⁴. En la misma, se establece el Pacto Federativo, para poder delegar autoridad y competencias, de las provincias al poder nacional, denominada “Autoridad general de la confederación”. En el preliminar de la constitución, se instauran las limitaciones que fijaron entre el poder delegado y el que mantienen las provincias. Las provincias de la antigua capitanía general de Venezuela, conservaron la autonomía de la que gozaban los Cabildos y Ayuntamientos. La Roche (citado por Brewer, 1985) señala “El federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica... fue un sistema que no olvidó la autonomía de

⁴²Brewer-Carias, Allan, “Inicio del Constitucionalismo en América en 1811”. *Revista Pensamiento Constitucional*. p. 55.

⁴³Brewer- Carias, Allan, “Las Constituciones Provinciales y nacionales de Venezuela; y la Nueva Granada en 1811-1812”. *UNED.Revista de Derecho Político*, p.255.

⁴⁴“Constitución Federal para los Estados de Venezuela, 21 de diciembre de 1811”, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, p. 13.

las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado venezolano en el federalismo en Venezuela”⁴⁵.

El contenido de esta primera Constitución es importante, por lo novedoso, y tiene influencia en el constitucionalismo actual. En su artículo 1, reconoce la religión católica como la religión que reconoce el Estado y sus ciudadanos. Se establece el Poder Legislativo, con un Congreso compuesto dividido en dos cámaras, la de representantes, y la del Senado; artículo 9, lo que hoy conocemos como el derecho al voto de una ley por parte del ejecutivo; artículo 15, el sufragio se restringe al establecer requisitos económicos, como el de ser propietario; artículo 26, hace referencia a tener dinero para sufragar en las Congregaciones Parroquiales; se incorpora el termino ciudadano para el nacido en Venezuela; artículo 67, el lugar de las sesiones de ambas cámaras, se decidió que no fuera en ninguna capital de provincia, y se decidió como ciudad federal, el asiento de la sesión del Congreso; artículo 119, establece los límites de autoridad de las provincias; artículo 142, establece que, el pacto social es la garantía del goce y posesión de sus bienes; artículo 149, la ley es la expresión libre de la voluntad general, ò de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus Representantes; legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia, y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individual contra toda opresión o violencia; artículo 152, los derechos del hombre en sociedad, la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad; artículo 154, la igualdad como derecho del hombre; artículo 159, la presunción de inocencia; artículo 189, la consagración de la separación de los poderes, entre el ejecutivo, legislativo y judicial, debiendo mantenerse independientes, el uno de los otros; artículo 194, se reconoce el imperio de la ley a la que se somete el

⁴⁵Brewer-Carias, Allan, *Las Constituciones de Venezuela*, p. 24

pueblo; artículo 202, menciona el comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas, en 14 de Agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en el territorio de la unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil; artículo 204, quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior Gobierno; y en su artículo 226, establece que, nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título, ni tratamiento público que el de ciudadano.

Constitución del Estado de Venezuela 1830 y la Autonomía

El Congreso de Angostura, dicta la Ley Fundamental de La República de Colombia, el 17 de diciembre de 1819; constituida por los departamentos de Venezuela, Quito y Cundinamarca; con sus capitales: Caracas, Quito y Bogotá.

La relación entre los departamentos, no fue lo deseado por el requerimiento del proyecto integracionista; en Venezuela el descontento y las discrepancias fueron creciendo por las decisiones que toma el Poder Ejecutivo desde Bogotá, además, la municipalidad caraqueña no deseaba trabajar en favor de su autonomía.

Cabe destacar, que el Congreso Constituyente reunido en Cúcuta sanciona la Constitución, el 30 de agosto de 1821; con un carácter centralista; en consecuencia el fondo subyace una discrepancia política, que se refleja en estos desacuerdos.

Esta etapa de la historia de Venezuela, es altamente importante; debido a que se produce formalmente la separación de Venezuela de Colombia; una ruptura que, fue gestando en las crecientes desavenencias que fueron sucediendo, y que contaron como actores, por un lado, el vicepresidente General Francisco de Paula Santander y por el otro, el jefe del Departamento de Venezuela, General José Antonio Páez. Todos estos acontecimientos fueron conocidos como “La Cosiata” cuyo significado fundamental lo constituía el desconocimiento de las ordenes que se impartían desde Bogotá.

La ruptura dio paso a la nación venezolana de la mano del liderazgo del General José Antonio Páez; al contar con una Constitución aprobada por el Congreso Constituyente el 22 de septiembre de 1830, previa convocatoria de elecciones para elegir a los diputados de cada provincia. Esta Constitución, es el resultado de un debate político, de tal altura, que se logró un consenso entre federalistas y centralistas al crear un modelo de estado centro federal.

Los constituyentes, de tendencias opuestas y en pugna, lograron redactar una Constitución, que recogía elementos de ambas tendencias, y por ello se definió como centro-federal, producto del consenso logrado; debido a que tomaba en cuenta la autonomía de las municipalidades; así como, reconocía el impulso central. Consagra el principio de separación de poderes y definió, en su artículo 6to la naturaleza del Estado, “El gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”⁴⁶.

⁴⁶Arráiz, Rafael, *Venezuela: 1830 a nuestros días (Breve historia política)*, p. 20.

Esta mixtura centro federal, definió un Estado Unitario; otorgándole amplias autonomías a las provincias, como se desprende de la lectura de la Constitución; sin embargo, la vida constitucional venezolana, está marcada por las definiciones del modelo de estado; así, la Constitución de 1811, estableció la confederación, que fue sustituida por el modelo centro federal.

El 7 de octubre, es presentada la Constitución de 1830 al pueblo venezolano, se advierte, el ambiente incierto e inestable de la Nación; como también, el estado de confusión por los sucesos que se desarrollaron, y, concluyeron, para dar comienzo a la Venezuela como nación autónoma e independiente.

Las palabras de Carlos Soublotte así lo afirman, “Vuestros delegados han cumplido con el encargo de daros una constitución. En un tiempo de pasiones tempestuosas, con una experiencia incierta por la inestabilidad y confusión de nuestros pasados acontecimientos, nuestra empresa se ha reducido a hacer si no lo mejor a lo menos el bien posible” y señala la guía que garantiza la libertad como valor recayendo sobre la justicia el límite para que el poder no la oprima. “Por imperfecto que sea este código de vuestras libertades, él encierra cuanto puede contribuir a afianzar vuestra tranquilidad y bienestar. Protege la libertad dentro del círculo de la justicia y pone límites al poder para que no la oprima, pero le da majestad y fuerza para refrenar sus abusos; con un brazo forcejea contra la opresión, con el otro contra la licencia, manteniendo ileso en el medio el bien del Estado”⁴⁷.

⁴⁷Venezuela - Congreso Constituyente (1830), *Alocución del Congreso Constituyente al presentar al pueblo la Constitución*.

La orientación de esta Constitución de 1830, en su carácter de ser un texto que consagra un federalismo centralista de alguna manera determinó el camino de la historia constitucional de Venezuela hasta nuestros días. Así tenemos que, se consagra la separación de poderes en el artículo 8avo, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Importante destacar la representación territorial asignada de dos senadores, de manera uniforme por cada provincia. En detalle se señala en la redacción de los siguientes títulos de la Constitución en comento:

TÍTULO X: Del Poder Legislativo.

Artículo 48° El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso compuesto de dos cámaras, una de Representantes y otra de Senadores.

TÍTULO XII: De la Cámara del Senado

Artículo 60° El senado de Venezuela se compondrá de dos senadores por cada una de las provincias que haya en la República.

El Ejecutivo conforme al sistema presidencial, a cargo de un presidente para la república, con la figura de un vicepresidente.

TÍTULO XVI: Del Poder Ejecutivo

Artículo 103° El Poder Ejecutivo está a cargo de un magistrado con la denominación de presidente de la República.

Artículo 109° Las cualidades que se necesitan para Vice-presidente, la forma de su elección y la duración de su destino serán las mismas que se han designado para el presidente.

Los tribunales de La República están conformados verticalmente, pero escuchando a las provincias para su integración.

TITULO XIX: Del Poder Judicial.

Artículo 141° La administración de justicia estará a cargo de una Corte Suprema, de cortes superiores, de juzgados de primera instancia, y de los demás tribunales creados por la ley.

Artículo 147° Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

7ª. Proponer en terna al Poder Ejecutivo los que deban ser nombrados para ministros de las cortes superiores de justicia de entre los letrados que propongan las diputaciones provinciales del distrito⁴⁸.

La forma de elección en cada nivel territorial y su mayor o menor competencia recibida de entes superiores, va a determinar el grado de autonomía que se tiene, en cada nivel territorial de gobierno, de esta manera encontramos la mixtura que combina la referencia del poder central y la autonomía en las competencias en los niveles territoriales. “Las provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los ‘jefes políticos’ designados por el gobernador, quienes presidían los ‘Concejos Municipales’ integrados por alcaldes y concejales, designados por las Diputaciones Provinciales”⁴⁹.

⁴⁸“Constitución del Estado de Venezuela, 24 de septiembre de 1830”, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, pp. 79 – 87.

⁴⁹ Brewer- Carias, Allan, *Las Constituciones....*, Ob. Cit., p. 47.

TÍTULO XXIII: De la administración interior de las provincias.

Artículo 161° Son funciones de las diputaciones provinciales:

3ª. Presentar a la Corte Suprema de Justicia tantos letrados con las cualidades necesarias, cuantas sean las plazas que hayan de proveerse en la corte superior del distrito a que cada provincia corresponda, a fin de que la Corte Suprema forme de entre los presentados una terna para el nombramiento de cada ministro.

4ª. Presentar al Poder Ejecutivo ternas para el nombramiento de gobernadores, y pedir la remoción de estos empleados cuando falten a sus deberes, y su continuación sea perjudicial al bien de la provincia; 5ª. Pedir a la autoridad eclesiástica con los datos necesarios la remoción de los párrocos que observen una conducta notoriamente reprensible y perjudicial al bien de sus feligreses⁵⁰.

www.bdigital.ula.ve

Las provincias contaban con autonomías, facultades de “proposición” en el nombramiento y designación de gobernadores, miembros de las cortes de los distritos judiciales. El sistema electoral indirecto y censitario. Prohibió la reelección inmediata. La cantidad de funciones atribuidas al presidente lo define como sistema presidencialista.

Le otorga la Constitución de 1830 competencias a las provincias y aunque no le entrega las competencias con presupuesto si las deja en libertad para crear impuestos provinciales o municipales para financiar las obras que se propongan.

⁵⁰“Constitución del Estado de Venezuela, 24 de septiembre de 1830”, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, Ob. Cit., p. 160.

Artículo 161 ordinal

11ª. Establecer impuestos provinciales, o municipales en sus respectivas provincias para proveer a sus gastos, y arreglar el sistema de su recaudación e inversión: determinar el número y dotación de los empleados en este ramo, y los demás de la misma clase que estén bajo su inspección: liquidar y fenecer sus cuentas respectivas.

En materia de educación le establece la responsabilidad y competencia de “promover por todos los medios posibles” las escuelas y casas de educación y resolver del modo más conveniente la recaudación para el pago de este servicio. Podemos afirmar que aquí nace la figura de la educación estatal actual que tiene como origen esta competencia.

16ª. Formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución.

17ª. Promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia y al efecto podrá disponer y arreglar, del modo que sea más conveniente, la recaudación y administración de los fondos afectos a este objeto, cualquiera que sea su origen.

Le establece competencias de policía urbana y rural.

La vialidad, hospitales, beneficencia pública, surgen como competencias atribuidas a las provincias o municipalidades en ejercicio de su autonomía. Buena parte de estas competencias hoy (2019), son competencias atendidas por la nación. Nacen estas competencias provinciales a la luz del derecho constitucional. Abre la puerta a la inversión privada o en todo caso a su aporte en la medida que no sea contraria al interés legal.

18ª. Promover y decretar la apertura de caminos, canales y posadas; la construcción de puentes, calzadas, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y utilidad pública, que se consideren necesarios para el bien y prosperidad de la provincia, pudiendo a este fin aceptar y aprobar definitivamente las propuestas que se hagan por compañías o particulares, siempre que no sean opuestas a alguna ley de la República.

La competencia de inmigración con la que nacieron las provincias y municipios en la Constitución de 1830, hoy es competencia nacional.

20ª. Favorecer por todos los medios posibles los proyectos de inmigración y colonización de extranjeros industriuosos.

La materia de usufructo de invenciones y su regulación que ayer fue competencia provincial hoy está reservada al poder nacional.

22ª. Conceder temporalmente, y bajo determinadas condiciones, privilegios exclusivos en favor del autor o autores de algún invento útil.

Surge la figura del gobernador como agente del ejecutivo nacional, esta figura se conserva, aunque en la segunda mitad del siglo XX los gobernadores por elección directa comenzaron a contar con una doble condición, la de ser agentes del ejecutivo nacional, pero representar la autonomía en las materias delegadas como su única instancia superior.

Artículo 170º El régimen superior político de las provincias estará a cargo de un gobernador dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato; y por

su conducto se comunicarán y circularán en la Provincia las órdenes relativas a la administración.

La figura de los jueces de paz que se presentan hoy como novedosa, con rango constitucional en la vigente constitución bolivariana de 1999, en su artículo 257; ya en la de 1830, se había conceptualizado y previsto. La experiencia sobre este punto debería ser extraordinaria si se hubiese desarrollado a lo largo del tiempo.

Artículo 178° Habrá jueces de paz en cada una de las parroquias, y en todos los lugares donde convenga; la ley determinará su duración, sus atribuciones y la forma de sus nombramientos.

Los concejos municipales en cada cabecera de cantón son recogidos por la legislación municipal y en la constitucional actual al determinar que cada capital de municipio contará con su cámara municipal.

Artículo 179° Se establecerán concejos municipales en las cabeceras de cantón, cuyas atribuciones, duración y forma de elección designará la ley y la diputación provincial respectiva, el número de sus miembros⁵¹.

El consenso logrado en la promulgación de la Constitución centro federal de 1830, no se mantuvo en el tiempo. Los centralistas y los federalistas no estuvieron de acuerdo en la

⁵¹, “Constitución del Estado de Venezuela, 24 de septiembre de 1830”, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, Ob. Cit., pp. 81 - 91.

forma como las instituciones político territoriales en los distintos niveles de jerarquía se desarrollaron a lo largo de 27 años, todo ello derivado del conflicto por el poder, teniendo por protagonistas a los caudillos civiles y militares; y el comienzo nuevamente de la inestabilidad.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 1864

Es de las constituciones más importantes de Venezuela ya que instaura el modelo Federal de Estado, declarando los estados independientes que se unen para formar una Nación libre y soberana. Aprobada por la Asamblea Constituyente de la Federación el 28 de marzo de 1864 y promulgada en Santa Ana de Coro por el general en jefe y presidente de la República, Juan Crisóstomo Falcón el 13 de abril de 1864 y refrendada por los ministros en Caracas el 22 del mismo mes y año.

El sistema federal establecido en esta Constitución ha estado vigente hasta nuestros días, en el que los estados serían independientes y se unirían para formar la nación con el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Dividió el territorio en 20 Estados y creó el Distrito Federal.

Título I: La Nación

Sección Primera. Del territorio

Artículo 1.- Las provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de «ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA».

Título II

Bases de la Unión.

Artículo 12.- Los Estados que forman la Unión venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución⁵².

Aumenta la autonomía de las provincias, que pasan a llamarse Estados y la República cambia su nombre por Estados Unidos de Venezuela. La autonomía comprende lo político, la administración de justicia y las cuestiones locales y municipales.

Artículo 13.- Los dichos Estados se obligan a defenderse contra toda violencia que dañe su independencia o la integridad de la Unión, y se obligan a establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior, y, por tanto, quedan comprometidos:

1. A organizarse conforme a los principios de Gobierno Popular, Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable;
2. A no enajenar a Potencia extranjera parte de su territorio ni a implorar su protección;

⁵² “Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 22 de abril de 1864”. *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, p. 127 – 128.

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 grabados con impuestos nacionales;
6. A no imponer contribuciones sobre los efectos y mercancías de tránsito para otro Estado;
7. A no imponer deberes a los empleados nacionales, sino en su calidad de miembros del Estado y en cuantos 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 cualquier 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 Estado interesado lo solicite;

14. A no establecer Aduanas para cobro 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 veinte mil pesos que deberá fijarse en el presupuesto anual de gastos públicos, y darse a aquéllos por trimestres anticipados;

18. A dar el contingente que les correspondan 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 agravarlos con impuestos diferenciales;

20. A dejar al Gobierno de la Unión la libre administración de los territorios Amazonas y la Goajira 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 para todos ellos una misma Legislación sustantiva, civil y criminal;

23. A establecer en las elecciones populares el sufragio directo y secreto⁵³.

⁵³“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 22 de abril de 1864”. *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999), p. 128.*

Aun cuando se consagró el voto directo y secreto, la Ley que desarrolla este principio limitaba su ejercicio al hecho de saber leer y escribir. “El voto popular, universal directo y secreto, ya se había consagrado en el texto de 1858, el ejercicio del mismo se hizo nugatorio, pues entre el 80 y el 90 por ciento de la población era analfabeta y la ley exigía leer y escribir”⁵⁴. Siendo así, el derecho político, constituido en el derecho al sufragio, quedó restringido para una minoría, contrario a las promesas que se proclamaban los federalistas.

Los Diputados eran elegidos por el pueblo, en escrutinios de primer grado; los Senadores por las Legislaturas, en escrutinios de segundo grado. El presidente sería elegido por votación directa y secreta. Duraría 4 años en el poder. Abolió la pena de muerte por delitos comunes. Prohibió el reclutamiento forzoso. Creó la educación gratuita. Se separa del modelo norteamericano y se acerca al suizo.

Esta Constitución crea un tribunal supremo de la federación, “denominado Alta Corte Federal”.

Título VI: De la Corte Federal.

Sección Primera. De su formación.

Artículo 85.- La Alta Corte Federal se compondrá de cinco Vocales con las cualidades que se expresarán:

1. Ser venezolano por nacimiento o tener diez años de naturalizado;

⁵⁴ Brewer-Carias, Allan, *Las Constituciones...*, Ob. Cit., p. 63.

2. Haber cumplido treinta años de edad.

Artículo 86.- Para el nombramiento de los Vocales la Legislatura de cada Estado presentará al Congreso una lista en número igual al de las plazas que deban proveerse y el Congreso declarará electo al que reúna más votos en las presentaciones reunidas de cada una de las secciones que siguen:

1. De Cumaná, Margarita, Maturín y Barcelona;
2. De Guayana, Apure, Barinas y Portuguesa;
3. De Caracas, Aragua, Guárico y Carabobo;
4. De Cojedes, Yaracuy, Barquisimeto y Coro; y,
5. De Maracaibo, Trujillo, Mérida y Táchira.

Los empates serán decididos por el Congreso⁵⁵.

En esta Constitución se crea dentro del poder ejecutivo la figura del Consejo de Ministros, órgano que desde entonces está en la letra constitucional vigente. Constituye un híbrido constitucional de la existencia de un Consejo de Ministros en un régimen presidencialista, por el cual las decisiones del presidente de la República o la mayoría de ellas, deben realizarse por el ejecutivo reunido con sus ministros, y por tanto las decisiones son corresponsabilidad formal no solo del presidente, sino de los ministros, donde el presidente dirige. Esta institución que, no es característica de los sistemas presidencialistas sino de los sistemas parlamentarios.

⁵⁵“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 22 de abril de 1864”. *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*, p.135.

Desde ese momento el presidente dirige el poder ejecutivo a través de sus ministros tal como está actualmente preceptuado en la Constitución vigente de 1999.

Aparece la obligación por primera vez de rendir cuenta por parte de los ministros al Congreso, expresar el balance de lo hecho y lo que plantean hacer de cara al año de la cuenta; de igual manera la obligación de refrendar las decisiones sin la cual no sería válida. Y por supuesto tienen responsabilidad por sus actos de gobierno.

Sección Tercera. De los ministros del Despacho

Artículo 74.- El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela tendrá para su Despacho los ministros que señale la ley. Esta determinará sus funciones y deberes y organizará las Secretarías.

Artículo 76.- Los Ministros son los órganos naturales y precisos del Presidente de la Unión. Todos los actos de éste serán suscritos por aquéllos, y sin tal requisito no serán cumplidos ni ejecutados por las autoridades, empleados o particulares.

Artículo 79.- Los Ministros dentro de las cinco primeras sesiones de cada año darán cuenta a las Cámaras de lo que hubieren hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos. También darán los informes escritos o verbales que se les exigiere, reservando solamente lo que no convenga publicar en negociaciones diplomáticas y de guerra.

Artículo 80.- En el mismo término presentarán a la Legislatura nacional el presupuesto de gastos públicos y la cuenta general del año anterior.

Artículo 81.- Los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y están obligados a concurrir cuando sean llamados a informar.

Artículo 82.- Los Ministros son responsables:

1. Por traición a la Patria;
2. Por infracción de esta Constitución o de las leyes;
3. Por malversación de los fondos públicos;
4. Por hacer más gastos que los presupuestos;
5. Por soborno o cohecho en los negocios de su cargo o en nombramientos para empleados públicos.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 1881

Esta Constitución federal es sancionada en Caracas por el Congreso de Estados Unidos de Venezuela el 4 de abril de 1881 y promulgada por el presidente Antonio Guzmán Blanco el 27 del mismo mes y año.

Destaca hechos relevantes en lo político como el proceso de centralización de la federación, el voto obligatorio, la reducción de los estados de veinte (20) a nueve (9).

Denominada también Constitución Suiza. “Por la creación en ella del Consejo Federal, propuesto por Guzmán, integrado por algunos miembros de las cámaras legislativas, a quien se atribuyó el nombramiento del presidente de la República”⁵⁶.

Título I: La Nación

Sección Primera. Del territorio

Artículo 1.- 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, a saber: 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 Nirgua; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento Nirgua; Estado de Los Andes, compuesto de Guzmán, Trujillo y Táchira; Estado Bolívar, compuesto de Guayana y Apure; Estado Zulia, por sí solo; y Estado Falcón, también por sí solo.

Y se constituyen así para seguir formando una sola nación libre, soberana e independiente, bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela⁵⁷.

⁵⁶ Brewer-Carias, Allan, *Las Constituciones...*, Ob. Cit., p. 75.

Comienza la involución del federalismo, al pasarse la administración de las minas, tierras baldías y salinas al poder central, así como parte del producto de esos reglones que llega a la tercera parte. Así comienza el proceso de vaciamiento de las competencias de los Estados, que se va profundizando de manera progresiva. El federalismo legalmente se centraliza.

Artículo 66.- Fuera de las anteriores atribuciones que son privativas al presidente de los Estados Unidos de Venezuela, éste, con el voto deliberativo del Consejo Federal, ejercerá las siguientes:

2. Administrar los terrenos baldíos, las minas y las salinas de los Estados por delegación de estos;

Quedan sujetas al poder central, las materias como: la educación, la organización de tribunales y administración de justicia; unas mismas leyes en los civil y criminal, y la mayor parte de la recaudación de impuestos por concepto de aduanas, tránsito de mercancías, producto de minas y terrenos baldíos. Con ello la centralización fue desarticulando la posición política recogida en las constituciones federales de otorgarle a la provincia primero y a los estados después de autonomías reales para su desarrollo.

El Poder Legislativo queda a cargo de la legislatura nacional compuesta por dos cámaras, senadores y diputados. La forma de elección de los diputados debe ser determinada por los Estados.

⁵⁷“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 27 de abril de 1881”. *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa. (Textos Constitucionales 1811-1999)*, p. 170.

El Poder Ejecutivo queda conformado por el Consejo Federal y el presidente de los Estados Unidos de Venezuela, que sería electo de entre los miembros de ese Consejo. Las atribuciones del Ejecutivo Nacional, sólo pueden ser ejecutadas con el voto deliberativo de los miembros del Consejo Federal⁵⁸.

Título V

Del poder general de la Federación

Artículo 61.- Habrá un Consejo Federal, 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.

Esta elección se verificará en los primeros quince días de la reunión del Congreso, en el primero y tercer año del período constitucional.

Artículo 62.- El Consejo Federal 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 absolutas⁵⁹.

⁵⁸“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 27 de abril de 1881”, Ob. Cit., p. 177.

⁵⁹“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 27 de abril de 1881”, Ob. Cit., p. 171.

Artículo 63.- Los miembros del Consejo Federal duran dos años, lo mismo que el presidente de los Estados Unidos de Venezuela, quien tendrá igual duración; ni éste ni aquéllos podrán ser reelegidos para el periodo inmediato, aunque sí volverán a ocupar sus puestos de legisladores en las Cámaras a que pertenezcan⁶⁰.

La centralización fue el medio para disminuir el poder de los caudillos regionales, pero el reconocimiento de éstos fue la política para lograr convertirlos en aliados. “Mediante pactos Guzmán Blanco les reconoció su autoridad a los caudillos regionales a condición de que se convirtieran en aliados del poder central”⁶¹.

Constitución de los Estados Unidos De Venezuela, 1893

Promulgada por el presidente de la República Joaquín Crespo en 1893, acentúa el proceso centralizador, se instituye la figura del Distrito Federal, y se crea el control constitucional de las Leyes y los actos del poder público nacional y estatal, convirtiéndose así en la primera Constitución en el mundo, en establecer este tipo de control.

Modifica nuevamente la división político territorial eliminando el nombre de Guzmán, conservando la misma cantidad de estados. Artículo 1º — 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.

⁶⁰Idem.

⁶¹Donís Ríos, Manuel, en Artigas Yuleida y Brizuela Jean Carlos, “Ideas y discusiones sobre la administración territorial en Venezuela (1870-1899)”, *Revista Presente y pasado*, p. 17.

Decisiones políticas privaron en las creaciones y supresiones de estados, o en su degradación, de estado a distrito desde el punto de vista territorial. Esta Constitución de 1893, revela como un estado convertido en distrito, podía recuperar su condición de estado, bajo el cumplimiento de requisitos de orden político, con la única limitante de la base de población estimada en cien mil habitantes como requisito para solicitarla, o para anexarse otro estado en solicitud dirigida al ejecutivo y a los demás estados de la federación.

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 aquel de que se segregue quede con la base requerida de cien mil habitantes. 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 procedimiento⁶².

Se crea el Consejo de Gobierno, sustituyendo la figura del Consejo Federal, que se estableció en 1881; este Consejo de Gobierno no fue solo un cambio de nombre, sino de

⁶²“Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 21 de junio de 1893”, Ob. Cit., p. 203.

facultades también. Contó con competencias atribuidas en la Constitución artículo 85; y refiere la propia Constitución en el artículo 86, que una ley podrá atribuir otras funciones que sean cónsonas a su carácter.

Artículo. 85. — El Consejo de Gobierno tiene las atribuciones siguientes:

1ª Emitir su voto consultivo en cualquiera de los casos del artículo 77 que, por el órgano del Ministro respectivo, someta a su consideración el Presidente de la República.

2ª Prestar o negar su asentimiento para que se ejerza por el presidente de la República cualquiera de las atribuciones que se le confieren por el artículo 78.

3ª Emitir su dictamen en cualquiera otro asunto relacionado con la Administración general que se someta a su estudio; y

4ª Vigilar por la legal administración e inversión de las Rentas Nacionales, debiendo anualmente presentar al Congreso los informes y observaciones a que haya lugar; velar por la debida entrega de las sumas asignadas a los Estados por la base 32 del artículo 13 de esta Constitución, y por la publicación quincenal y detallada del movimiento del Tesoro.

Artículo. 86. — Las Leyes podrán atribuir al Consejo de Gobierno funciones que sean cónsonas con su alto carácter⁶³.

⁶³ “Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 21 de junio de 1893”, Ob. Cit., p. 213.

Elevó el periodo constitucional a cuatro años.

A pesar de ser considerada una Constitución centralizadora, establece la obligación a los estados en sus constituciones regionales, el reconocimiento de la autonomía municipal; como se desprende del artículo 13. La constitución reconoce a los estados como autónomos e iguales entre sí y establece la obligación a reconocer la autonomía de los municipios.

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

Ordinal 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.

Se sustituye el voto público por el voto secreto, y el derecho al sufragio desde los veintiún años⁶⁴.

Desde 1811, la historia constitucional y política, se mantiene entre los pensamientos de las ideas de la federación, o las del estado unitario, centralista; las figuras de estado consideradas mixtas, o centro federal. La narrativa federal tiene su origen en el pensamiento fundacional de la Republica; más como un sentimiento federal que una concreción al modelo real. El modelo de estado centralizado o federal puede estudiarse

⁶⁴ “Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 21 de junio de 1893”, Ob. Cit., p.206.

desde sus propias contradicciones en las 25 constituciones que forman parte de la historia constitucional de Venezuela.

Contemporáneos

En Venezuela, el proceso descentralizador se inicia en 1989, con la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias del Poder Público; Ley sobre elección y remoción de Gobernadores de Estado*.

La descentralización como propuesta polarizó las cúpulas partidistas y gubernamentales, que habían disminuido su poder; y con ello, las visiones de cómo resolver los nuevos problemas derivados de un modelo político y económico que colapsó, como la crisis del modelo rentista de la Constitución de 1961⁶⁵.

Pero la descentralización y el federalismo no constituyen un hecho aislado de Venezuela, se identifican tendencias en Latinoamérica que empujan su concreción en 4 megatendencias, como lo expone Boisier (1990), en el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁶⁶.

⁶⁵La Constitución debe ser urgentemente modificada y por supuesto, solo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: Terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual desconcentración, lo que propugnan muchos; o en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativo del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional, y establecer un nuevo federalismo. Brewer-Carias, Allan, *Las Constituciones de Venezuela*, Ob. Cit., p. 55.

⁶⁶En primer término, cabe citar la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte está produciendo un nuevo

El liderazgo político y económico se resistía al cambio; perdían espacios de poder, los primeros en razón al clientelismo que se veía afectado constituyendo éste una forma de ganar y mantener adeptos desde el gobierno nacional; los segundos por la pérdida de la protección del Estado en el proceso de desregulación de la economía que los invitaba a la libre competencia en el libre mercado.

En Venezuela como en muchos otros países latinoamericanos, la descentralización tiene que avanzar en varios y muy complejos aspectos. El primero de ellos: es el que se refiere a la estructura política de los poderes públicos. La condición inicial para que se desarrolle la descentralización es la constitución de gobiernos autónomos en los ámbitos regional y local. La clave inicial de este proceso es la existencia de autoridades electas por la población que se vean obligadas a rendirle cuentas de su gestión. En segundo lugar, estos mandatarios deben recibir del gobierno nacional competencias y servicios que les permitan atender las demandas de las comunidades. Un tercer elemento, imprescindible, es la descentralización fiscal. Los recursos financieros no pueden ser recaudados solo por el gobierno central⁶⁷.

Las respuestas a las causas de la deslegitimación del sistema y de la pérdida de gobernabilidad, fue la creación en 1985, de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (C.O.P.R.E), y con ello, realinear y articular nuevamente las relaciones del estado y la sociedad, partiendo de una mayor participación ciudadana.

paisaje industrial o una nueva geografía industrial. En segundo término, debe destacarse el proceso de estructuración política del Estado y administrativa del gobierno como una fuerza verdaderamente t r a n s-ideológica que empuja la descentralización. En tercer término, hay que apuntar a la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia). En cuarto término, hay que hacer referencia a la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios como otra mega tendencia que contribuye al diseño de escenarios favorables a la descentralización. Boisier, Sergio, “La descentralización: un tema difuso y confuso”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, pp. 3-4.

⁶⁷De la Cruz, Rafael, “Una era de caminos”. *Descentralización, Gobernabilidad, Democracia*, p. 13.

La reforma del Estado, en los términos de la COPRE, se definió como un programa fundamentalmente político que supone una rearticulación de las relaciones entre las diferentes ramas del poder público y la sociedad.

A partir de este enfoque, se pretende abarcar las siguientes dimensiones:

- Reformas políticas.
- Reformas administrativas.
- Reformas judiciales.
- Reformas económicas.
- Reformas sociales.
- Reformas culturales.
- Reformas educativas.
- Reformas en el plano científico tecnológico.

Cubre además los siguientes poderes:

- Poder Ejecutivo.
- Poder Legislativo.
- Poder Judicial.

La COPRE cumplió el rol asesor de la presidencia de la República y colaborar con el Ejecutivo Nacional en el análisis de las medidas que deban ser adoptadas para llevar a cabo el proceso de reorganización de la Administración Pública Nacional.

Es así, que siendo Ramón J. Velázquez su primer presidente inicia las consultas a los distintos sectores de la vida nacional.

Entre 1985 y 1986 la COPRE concentra sus esfuerzos en proponer una serie de reformas consideradas prioritarias, susceptibles de ejecución inmediata. A finales de 1986 y hasta 1988 la COPRE desarrolla un período de discusión interna y de acuerdos a fin de elaborar el Proyecto Integral de Reforma del Estado⁶⁸.

En 1986 la COPRE presenta al Presidente de la República el documento "Propuestas para reformas políticas inmediatas" donde se contemplan: a) Medidas para la acentuación de la democracia en los procesos de organización y decisión internos de los partidos, tales como la restricción del número de las categorías de cargos vitalicios, la renovación

⁶⁸El 26 de enero de 1988 se firma un compromiso nacional entre los candidatos presidenciales para instrumentar los cambios políticos, sociales, económicos y administrativos para hacer más eficiente y democrático el sistema político y el Estado. El 1 de noviembre de 1988, la COPRE presenta al país el Proyecto de Reforma Integral del Estado, (PRIE). el cual se ofrece como un Proyecto Nacional Alternativo y como una estrategia de cambio a mediano y largo plazo, para el Estado y la sociedad en su conjunto. Este Proyecto había sido encomendado a la COPRE en su Decreto de creación. En 1989, iniciado el gobierno de Carlos Andrés Pérez, se le asigna al presidente de la COPRE el carácter de Ministro de Estado, y a partir de ese mismo año, la COPRE comienza a desarrollar las acciones necesarias para la instrumentación del (PRIE). El 14 de agosto de 1990 se suscribe un proyecto entre la (COPRE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el cual lleva por título "Desarrollo de las Capacidades Gerenciales del Estado". El Proyecto en referencia, en el que el PNUD aporta alrededor de 750 mil dólares, está dedicado a apoyar tres áreas: descentralización, profesionalización del empleado público y desburocratización. Específicamente está orientado hacia la ejecución de diversos mecanismos de apoyo a la gestión y capacitación de grupos técnicos y a la difusión de criterios metodológicos que sean aplicables a la labor de las Gobernaciones. En agosto de 1990 un grupo de destacadas personalidades envía al Presidente de la República, al Congreso y a los partidos políticos una carta en la que demandan un impulso al proceso de reforma del Estado. La COPRE al expresar su respaldo a esta iniciativa, insiste en la necesidad de lograr un acuerdo entre los partidos y otras instituciones representativas, con el propósito de lograr un Pacto para la Reforma que defina las áreas donde ésta debe avanzar prioritariamente y, al mismo tiempo, que consagre los mecanismos para su logro. El 12 de diciembre de 1990 representantes de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno Nacional suscriben definitivamente el documento sobre el Pacto para la Reforma del Estado, el cual se considera que constituye un programa de acción que debe ser implementado en el corto plazo (período que alcanza hasta el primer semestre de 1991) y el mediano plazo (1993) y que abarca áreas tales como las reformas al Poder Judicial, el sistema electoral, la mejora de la representatividad del Poder Municipal, la profundización del proceso de descentralización, la reforma de la administración pública y del aparato social del país. Los firmantes del Pacto para la Reforma del Estado acuerdan efectuar semestralmente reuniones de balance y cumplimiento de los compromisos de corto y mediano plazo contemplados en el programa. En enero de 1991 se nombra una comisión de seguimiento y evaluación del Pacto. En julio de 1992 el presidente de la COPRE pierde el carácter de Ministro de Estado. *Noticias del Siare (Directorio de portales en gestión pública)*. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. Recuperado de: <http://old.clad.org/reforme/boletin-464/noticias-del-siare/noticias-del-siare>

obligatoria y mediante elecciones internas de los cargos a todos los niveles partidistas, la eliminación de todos los sistemas de elección indirecta, más allá del segundo grado, b) Se propone asimismo la acentuación de la democracia en los procesos de nominación de los candidatos de los partidos a los distintos cargos del poder público a través de la utilización de elecciones primarias y la constitución en cada partido de un organismo jurisdiccional para la supervisión de los procesos electorales, consulta interna e interposición de recursos.

En el mismo documento se propone el establecimiento por el Estado de un estatuto de financiamiento de los partidos políticos que contemple la diferenciación entre gastos de funcionamiento de los partidos y los causados por campañas electorales, así como la financiación por parte del Estado de una porción considerable de tales gastos. Se señalan además una serie de requisitos para que los partidos obtengan el financiamiento del Estado.

Se impulsaron cambios concretos; se promulgó la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* en 1989⁶⁹, que crea la figura del Alcalde y separa la función ejecutiva de la legislativa, creando el poder ejecutivo y legislativo municipal, se define la organización ciudadana de participación como la asociación de vecinos.

En marzo de 1993 el movimiento “queremos elegir” presentó 80 mil firmas por la uninominalidad. Se promulga la ley de elección de gobernadores de estado⁷⁰ y con ello se acaba el privilegio establecido conforme al cual, era el Presidente de la República el que los nombraba. *La Ley Orgánica del Sufragio*, establece la elección nominal de diputados y

⁶⁹*Ley Orgánica del Régimen Municipal.*

⁷⁰*Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado.*

senadores, así como la elección nominal de los Diputados a las Asambleas Legislativas, dejando de esta forma a tras la elección de listas cerradas.

Se promulga el 28 de diciembre de 1989 la *Ley Orgánica de Delimitación y Transferencias del Poder Público*⁷¹ en ella se distribuyen entre el gobierno central y los estados las competencias concurrentes; quedan establecidas las competencias exclusivas y define el procedimiento para la transferencia progresiva.

Seis competencias exclusivas donde surge la capacidad residual, como aquella competencia que al no ser ni nacional ni municipal, será entonces estatal.

Las competencias concurrentes que progresivamente mediante un procedimiento podrían ser transferidas por solicitud del estado: 1. La 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 del 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; 6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico; 7. El deporte, la educación física y la recreación; 8. Los servicios de empleo; 9. La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de

⁷¹ *Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público.*

los trabajadores; 10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio; 11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. 12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional; 13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; 14. La vivienda popular, urbana y rural; 15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales; 16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional; 17. La investigación científica; y, 18. La defensa civil.

Es importante destacar que esta ley no contempla la posibilidad de transferencias al municipio. Por otro lado, el sistema de coordinación le permitía al gobernador ejercer un doble rol, como gobernador de estado y actuar como agente del ejecutivo nacional.

La Venezuela enmarcada en la vigencia del tiempo de duración de la constitución de 1961, se puede dividir en dos. La Venezuela centralizada y la que se descentralizó para alcanzar y mostrar una Venezuela moderna. Tiempos de renovación de liderazgos regionales con proyección nacional.

La descentralización comporta, autonomías y su fortalecimiento, así como la transferencia de recursos, pero la generación propia de ellos y el acceso al crédito público. Sobre estas propuestas presentadas por la COPRE existió el mayor y más amplio consenso.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

El estudio realizado para este trabajo de investigación permitió descubrir si el principio de la autonomía política ha sido sustituido o suprimido y si la concepción federal del modelo de estado cambió, a través del análisis en la autonomía de la histórica política de Venezuela desde la Constitución de 1999 hasta el Plan de la Patria 2019.

La investigación se encuentra orientada bajo las proposiciones metodológicas de la Escuela de los Anales: La historia interpretativa y crítica, una historia que explica las causas del acontecer histórico y no sólo su descripción, a diferencia de la historia descriptiva.

Por estar en presencia de eventos que se han producido y se producen en tiempo actual, el presente estudio se ubica en la historia del presente, que significa la vuelta del historiador al acontecimiento sobre cuya naturaleza y manifestaciones se interrogan sus historiadores, es de tipo distinto al acontecimiento considerado en periodos anteriores del transcurso histórico en la historia. Es un acontecimiento inmediato, convertido ahora, más que nunca, en punto de referencia central en el devenir de los individuos, de los grupos sociales y de las naciones⁷².

El método a usar será el comparativo, el de la hermenéutica jurídica y el histórico cronológico. El primero consiste en contrastar hechos y rasgos del fenómeno estudiado con otros aspectos y situaciones semejantes, para buscar las similitudes y diferencias entre ambos.

El segundo, como el arte de interpretar textos para fijar su verdadero sentido, para tener una comprensión profunda de los textos, pretextos y de los contextos, de la acción humana y su interrelación con lo social, siendo este último de carácter práctico y busca clarificar el compromiso social y político en la construcción de lo social, y el tercero, donde se analiza por separado los hechos históricos que suceden, origen de los diferentes ordenamientos jurídicos que se estudian en relación a la especificidad cronológica enmarcada en el lapso de estudio.

⁷²Gamboa Soto, Ángel, “Historia Del Presente: Estado De La Cuestión y Conceptualización”, Revista HAOL, Núm. 3, 2004, Chile: Universidad de Los Andes. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/829443.pdf>

De igual forma, es una investigación cualitativa que recoge del post positivismo la verificación de teorías. En ella se visualiza el método analítico: heurístico, palabra que proviene del término griego “heurisko”, que quiere decir, yo busco, descubro, es el método que se usa para encontrar lo nuevo, lo que se desconoce. Estudio que se abordará desde el manejo de las fuentes escritas.

El método de síntesis, es el hermenéutico, palabra que proviene del término griego “hermeneuo”, que quiere decir, yo explico, y que consiste en el arte y teoría de la interpretación, que tiene como fin aclarar el sentido del texto partiendo de sus bases objetivas (significaciones gramaticales de los vocablos y sus variaciones históricamente condicionadas) y subjetivas (propósitos de los autores).

Por otra parte, se utilizará el método histórico cronológico, donde se analizará por separado los hechos históricos que se suceden, origen de los diferentes ordenamientos jurídicos que estudiamos en relación con la especificidad cronológica enmarcada en el lapso de estudio. Cronología proviene del nombre griego “cronos”, que es el Dios del tiempo; por lo tanto, el conocimiento del desarrollo de los hechos por orden sucesivo de fechas es imprescindible en toda investigación histórica. A partir de ella se facilita extraordinariamente la interpretación histórica en el tiempo de estudio, junto con el método sistemático, comienza el análisis partiendo de una división de sistemas jurídicos para posteriormente situar el hecho histórico en la etapa correspondiente.

Por tratarse de un estudio histórico jurídico, es menester usar también la metodología jurídica; la metodología de la Ciencia del Derecho señala que:

El método jurídico está particularizado, porque el método general se adapta a la naturaleza y a las características específicas del área jurídica. Por ser un método adaptado y particularizado o ajustado a las características y necesidades del derecho, contribuye al mejoramiento y perfeccionamiento de los saberes racionales de tipo jurídico, es decir, de la ciencia jurídica y de la filosofía jurídica. Por metodología jurídica entendemos una forma de abordar desde los puntos de vista gnoseológico, lógico y axiológico las realidades y dimensiones jurídicas. Se trata del estudio de las propuestas que se dan para resolver problemas en el ámbito jurídico⁷³.

La investigación histórica, también es deductiva-inductiva. Deducción, palabra que proviene del latín “deductio”, que quiere decir sacar consecuencias de un principio, proposición o supuesto, se emplea para nombrar al método de razonamiento que lleva a la conclusión de lo general a lo particular. Este método en Historia es fundamental y el método inductivo, nos permite un razonamiento que asegura la posibilidad de pasar de los hechos singulares a las proposiciones generales, o sea de lo particular a lo general.

www.bdigital.ula.ve

Se inscribe este estudio en las categorías de historia del Derecho, historia constitucional y legal de Venezuela, historia comparada, historia de las instituciones. La investigación es documental, analítico-explicativa.

La institución autonómica ha tenido avances y retrocesos en el devenir político venezolano al tener un impacto de forma directa en el Estado y su desarrollo en cuanto su organización y sus competencias autonómicas y administrativas. Si en la actualidad la autonomía es suprimida se estará cerrando un ciclo de la historia política de Venezuela.

⁷³Rodríguez, Bartolo, “Metodología Jurídica”, *Colección textos jurídicos Universitarios*, pp. 41-42.

Este tema ha sido investigado, en sus distintas etapas, marcada por la aparición de las leyes que sustentan el estado comunal, en las diferentes promulgaciones en años diferentes.

La mayoría de investigaciones han sido de carácter jurídico políticas, ya que el abanico de materias que implica son amplias; desde el consejo comunal como medio de participación, junto a los consejos de planificación comunal, pasando por el modelo productivo socialista, con el surgimiento de la propiedad social y colectiva; el modelo de economía comunal, banco comunal, sistema monetario comunal; la soberanía popular; la amplia discusión sobre la nueva geometría del poder.

En el ángulo en el que hemos enfocado nuestra investigación; orientado en el tema de la autonomía, en relación a su disminución o pérdida, no he encontrado referencias; esta circunstancia puede tener su explicación en relación al hecho de que las fuerzas políticas democráticas abandonaron la lucha por la descentralización y la pérdida de espacios políticos abono en ese olvido tan trascendente; sí como tampoco de forma puntual, sobre el cambio de la concepción política del Estado.

CAPITULO IV

DEL PODER PÚBLICO AL PODER POPULAR

Le asigna el constituyente al poder público una importancia vital en el texto constitucional de 1999 y lo desarrolla en el Título IV de la Carta Magna por tratarse de la organización del Estado, y en el artículo 136 señala cómo es la estructura territorial en los siguientes términos: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”.

El constituyente, no dejó la posibilidad de que por ley se pudiese crear un nuevo poder. Y en cuanto a la distribución del poder público vertical, solo contempló la existencia de tres niveles territoriales; el poder municipal, el poder estadal y el poder nacional; con ello, determinó igualmente los órganos de gobierno territoriales que abarcan estos poderes públicos, como son: en el municipio la Alcaldía, en los estados, las gobernaciones de estado, y en el poder nacional, el Ejecutivo encabeza de su presidente.

En la Constitución, no definió el poder popular, tampoco la posibilidad de que se pueda crear un nuevo poder por vía legislativa.

El artículo 136 en comento, indica que los poderes públicos tienen atribuidas funciones específicas, pero que colaborarán entre sí en la consecución de los fines del Estado.

Estos fines del Estado están consagrados en la constitución en su artículo 3ero “El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, 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. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”⁷⁴.

La Constitución, no contempla la posibilidad que un fin del Estado sea “la construcción de la sociedad socialista” como lo establecen las leyes que le dan vida al estado comunal.

Las atribuciones del poder público y los órganos que lo conforman están definidas en la Constitución y en las leyes respectivas.

Es importante establecer en este punto ¿qué son leyes orgánicas? para poder establecer la constitucionalidad o no de las leyes orgánicas que le dan vida al estado comunal.

De conformidad con el artículo 203 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* “Son leyes orgánicas las que así denomina esta constitución; las que se dicten

⁷⁴ *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 30 de diciembre de 1999.

para organizar los poderes públicos o desarrollar los derechos constitucionales y las que les sirvan de marco a otras leyes”.

El artículo constitucional, no deja en duda cuales leyes deben tener la categoría de orgánicas. Por lo tanto, el llamado “poder popular” no es un poder público de los establecidos como tales por la constitución. Por consiguiente, no hace parte de la distribución horizontal ni vertical del estado. Al desglosar el artículo 203 constitucional, se determina que, la Constitución no denominó al poder popular como poder y por lo cual, su mención de orgánica es incorrecta. Al no organizar ningún poder público de los que previamente están establecidos en la constitución, por ello, se indica en consecuencia que el llamado poder popular no reúne tal condición. El último supuesto del artículo para considerar que, una ley pueda dársele el título de orgánica, es que desarrolle derechos constitucionales, y estos están consagrados en el Título III. Al revisar el texto de la *Ley Orgánica del Poder Popular* nos encontramos con el artículo que define el objeto de la ley en los siguientes términos. Artículo 1: “La presente Ley tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder. (Subrayado nuestro).

El desarrollo del poder popular, no es un derecho constitucional y, por tanto, el último supuesto de la constitución para otorgar el rango de ley orgánica, tampoco lo cumple la precitada ley.

Si la ley tiene por objeto desarrollar y consolidar un “Poder Popular”; que no está indicado en la constitución, asume una postura contraria y en contra corriente del dictado constitucional, se estaría edificando un poder no contenido en la norma fundamental. Estaría por demás violando el principio de legalidad, que establece, que toda norma que choque con la constitución es nula de nulidad absoluta. Se constituye un poder que no es tal, y por tanto, una estructura paralela a la que edifica la constitución; un poder para edificar un estado paralelo.

Si la otra intención de la *Ley Orgánica de Comunas*, es fomentar la participación ciudadana en procura de establecer formas de autogobierno comunitarias y comunales; le correspondería insertarlas en la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* que desarrolla los principios de gobierno territoriales con competencias exclusivas, residuales y concurrentes dependiendo del caso, donde la descentralización a las comunidades organizadas es perfectamente viable dentro del marco normativo de la ley. No se requiere de otra ley para desarrollar lo que por competencia ya está atribuido a los municipios.

Cuando en el objeto de la *Ley Orgánica de Comunas*, establece y define formas de autogobierno, se está limitando la autonomía del municipio para crearlas y le está construyendo en paralelo instancias no reguladas por ella.

Este es el comienzo del paralelismo en la construcción de un llamado estado comunal edificado sobre ocho leyes orgánicas, a saber: 1.- Ley Orgánica del Poder Popular, 2.- Ley de los Consejos Comunales, 3.-Ley de Comunas, 4.- Ley de Economía Popular, 5.-Ley Orgánica de Contraloría Social, 6.-Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 7.-Ley Orgánica de Gestión Comunitaria.

En la práctica, el estado democrático, social de justicia y derecho definido como modelo político del estado venezolano en la constitución, le surge un estado comunal bajo el imperio de una ley de menor rango que la constitución como es la Ley Orgánica, la cual ya explicamos no tiene fundamento constitucional para establecer un nuevo poder y menos darse una estructura paralela al estado en este nivel territorial del municipio.

El artículo 4to de la Constitución Bolivariana, define: “La República Bolivariana de Venezuela es un *Estado Federal Descentralizado* en los términos consagrados en esta constitución”. No definió la constitución ni el “estado comunal”, tampoco el mal llamado “poder popular”. Una ley no puede crear un estado distinto del estado conceptualizado en la constitución ni tampoco un poder nuevo.

Subordinación del Poder Público al Poder Popular

Para asegurar la preeminencia del llamado poder popular sobre los poderes públicos constitucionales, el legislador estableció, que todos los órganos, instancias o entes del poder

público deben acompañar, promover y apoyar las iniciativas del poder popular⁷⁵, como lo señala el artículo 23 que establece una obligación legal a todos los poderes públicos de acatar los dictámenes del poder comunal. Con esta disposición los poderes quedan atados a las decisiones e iniciativas que adelante el poder popular, con ello comienza un proceso gradual de anular las competencias que tiene el poder público en su espacio de competencia territorial.

Incorpora un concepto que determina esa sumisión planteando un principio, no establecido en la Constitución, que rompe con la colaboración de poderes, su independencia y autonomía como lo es el de gobernar obedeciendo, de donde el dictado del poder popular, es el ejercicio de gobierno y los poderes públicos son los que obedecen. Esta figura anula el poder constituido para ir estableciendo el estado comunal (socialismo), y al subordinar al poder público le permite construir el paralelismo primero para luego anularlo. Cuando hablamos del poder popular estamos indicando que son las decisiones de sus instancias, las que deben ser obedecidas, como lo reza el artículo 24 de la *Ley Orgánica del Poder Popular*⁷⁶.

La autonomía está vinculada indisolublemente a la dimensión de la libertad, soberanía, separación, independencia, autarquía; y al instaurarle al poder público, nacional, estatal y municipal, una subordinación obligatoria al poder popular, hecho que no solo lo constituye

⁷⁵*Ley Orgánica de Poder Popular*. Artículo 23. Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo.

⁷⁶*Ley Orgánica del Poder Popular*. Artículo 24. Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.

una limitación a la autonomía, sino su anulación y liquidación; si al poder público constitucional, le imponen una condición obligatoria de someterse al cumplimiento de las iniciativas de las instancias y entes del poder popular, lo convierten en un poder de mayor jerarquía sobre los poderes públicos.

Ratifica esta *Ley del Poder Popular* la liquidación de las competencias atribuidas a estados y municipios, vaciándolas hacia las comunas, cuyos integrantes no surgen de una elección. De acuerdo con la ley se transferirán a las comunidades organizadas, 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 aquéllos por la Constitución de la República. Importante destacar, que en este proceso de transferencia se sustrae tanto al consejo legislativo como a la cámara municipal de hacer el trámite y con ello la valoración que requiere la transferencia, en presupuestos y competencia.

www.bdigital.ula.ve

La centralización, al acabar con la autonomía en estados y municipios, tampoco solucionó el surgimiento de estas autonomías en nuevos entes. Las estructuras creadas bajo el imperio de la *Ley del Poder Popular* no crearon instancias con autonomía, sino estructuras centralizadas, sin autonomía, sin competencias y sin presupuestos; salvo lo que se disponga desde el poder central en presupuestos para proyectos.

Fines y Principios del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y los de la Ley del Poder Popular

Son muchas las discusiones sobre este punto del fin del Estado, por un lado, los que consideran que al Estado no se le puede atribuir un fin específico y propio, único. Y los que

defienden la posición de que es precisamente el Estado un medio para la consecución de un fin o de muchos fines. Otros tratadistas afirman que, si el Estado es un medio, nos podemos encontrar en la circunstancia de un Estado que no cumple los fines propuestos; y esto es perfectamente posible, un Estado que propugna unos fines y se aleja de su cumplimiento; pero seguiría siendo Estado en todo caso.

El Estado, es un concepto político y sus fines estarán orientados por la ideología que prevalece al momento de establecerse como Estado. No existe un fin uniforme para todos los Estados; así tenemos unos fines generales, como la realización de la justicia, el bien, el bien común.

No obstante, los fines del Estado están contenidos en el preámbulo o en las normas de la constitución de cada nación, con frecuencia desarrollan los principios del derecho natural, asegurar la libertad y sus beneficios, el bien común, el bien general, la realización de la justicia, la paz, la vida, la educación, la no discriminación. Es importante señalar que los grupos humanos en ejercicio del gobierno se proponen estrategias distintas para lograr los fines del Estado. Las constituciones establecen derechos y obligaciones que deben cumplir los ciudadanos, pero establece obligaciones al Estado y al Gobierno sobre el cumplimiento de esos derechos en favor del ciudadano. Encontramos derechos que no son de cumplimiento inmediato por la imposibilidad de su realización; surge el concepto de derechos de cumplimiento progresivo, como el caso de la vivienda; el Gobierno se compromete a promover la vivienda popular, pero encuentra que la dinámica de soluciones es menor que la dinámica de la demanda.

Los derechos están en constante evolución, ninguna disposición puede interpretarse como una disminución o limitación del goce y ejercicio del derecho o libertad reconocido en la ley de cada Estado.

Las constituciones enuncian los fines del Estado y sus gobernantes deben orientar sus políticas al logro de estos fines propuestos. La ideología juega un papel fundamental en los fines del Estado, el fin de la ideología será el fin del Estado, de allí que el Estado resuelve su forma de organización de conformidad con sus principios ideológicos, valores y fines que impulsa desde la concepción de su régimen político.

El artículo 3ero de la *Constitución Bolivariana de la República Bolivariana de Venezuela*, define los fines del estado democrático en los siguientes términos “El estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”. (Subrayado nuestro).

El constituyente al definir los fines del estado democrático señaló también los medios para que el ciudadano los logre. Y recalca una condición garantista conforme al cual, los fines del estado son garantía en el cumplimiento de los principios, derechos y deberes que esta constitución establece y no otros. Por tanto, al revisar los fines de la *Ley del Poder Popular* encontramos en su definición en su artículo 7. “El Poder Popular tiene como fines: Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la

democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia. Numeral 4to “promover e impulsar los valores y principios de la ética socialista: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos”.(Subrayado nuestro).

Uno de los valores del estado democrático señalado en la carta magna es el pluralismo político⁷⁷; si la *Ley del Poder Popular* pretende eliminar uno de los valores que caracterizan la democracia como lo es la multiplicidad de pensamientos políticos e ideológicos, estaríamos en consecuencia en una sustitución de valores pluralistas por el socialismo como valor y como fin, siendo contrario a lo preceptuado en la constitución.

La sola definición contenida en la *Ley del Poder Popular* en el sentido de que su finalidad es construir la sociedad socialista con valores socialistas, liquida la pluralidad del pensamiento, por tanto, se convierte en excluyente. Las estructuras que crea tienen un mandato principista de identificación socialistas. El que no sea socialista está fuera de la ley o pudiera quedar como ilegal. Estamos en presencia de valores y fines contrapuestos de ley a la Constitución.

Una manera de ir vaciando los conceptos de la constitución, es agregarle palabras que poco a poco desdibujanel objetivo primario que impulsó al constituyente al proyectar la

⁷⁷Constitución de la República Bolivariana De Venezuela, 1999,Artículo 2.Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

carta fundamental y someterla a referendo. Así tenemos que la ley señala que la “democracia es revolucionaria y protagónica” ya no solamente democrática.

En las demás leyes que dan vida al estado comunal encontramos el mismo objetivo en cuanto a cómo se construye el socialismo. Así tenemos que en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en su artículo referido a Principios y valores Artículo 3. “La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico”.(Subrayado nuestro).

La *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*, en su artículo 4, la presente Ley tiene por finalidad (ordinal 3). “Fomentar el Sistema Económico Comunal *en el marco del modelo productivo socialista*, a través de diversas formas de organización socio productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional”.

Así tenemos que, la *Ley Orgánica del poder Popular* persigue *construir las bases de la sociedad socialista*, la *Ley Orgánica de Los Consejos Comunales* establece *las bases socio políticas del socialismo* y la *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* determina el marco de *modelo productivo socialista*.

Establecen principios y valores que los combinan con los conceptos constitucionales incorporando los de carácter socialista con el único fin de vaciar el contenido constitucional en las leyes para hacerla letra muerta posteriormente.

El concepto de Estado Social de Derecho y de Justicia no está definido en la constitución y tampoco establece su contenido jurídico; lo que sí está claro es que le establece al Estado un propósito en lo social con carácter preeminente.

Parte de la confusión premeditada en el debate político es el de darle al Estado Social condición de Estado Socialista como consecuencia de lo devenido del preámbulo constitucional que antepone el bien común al interés particular.

El gobierno adelanta un cambio llamado de transición desde la actual constitución al socialismo pretendiendo considerar que el estado Social es el socialismo. Así, lo establece el Plan Simón Bolívar 2013-2019, En el segundo objetivo, “se prefigura en las formas de construcción del socialismo nuestro para alcanzar la suprema felicidad social del pueblo, esto pasa, en primer lugar, por acelerar el cambio del sistema económico, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista al modelo económico productivo socialista, dando paso a una sociedad más igualitaria y justa, rumbo al socialismo, sustentado en el rol del Estado Social y Democrático, de Derecho y de Justicia, con el fin de seguir avanzando en la plena satisfacción de las necesidades básicas para la vida de nuestro pueblo: la alimentación, el agua, la electricidad, la vivienda y el hábitat, el transporte público la salud, la educación, la

seguridad pública, el acceso a la cultura, la comunicación libre, la ciencia y la tecnología, el deporte, la sana recreación y al trabajo digno”⁷⁸. (Subrayado nuestro).

Este plan que marca el rumbo del gobierno deja claro, primero, que hay que cambiar el sistema económico actual, el que está previsto y sancionado en la constitución por el modelo productivo socialista, del cual no existe nada escrito en la carta fundamental. Y en segundo lugar le establecen el rol al Estado Social de Derecho y de Justicia como la figura que así lo permite.

Estado Comunal y Leyes Comunales

El fin del estado Comunal y de las leyes que le dan soporte, es la construcción del socialismo como sistema político, económico y social. Por lo tanto, la denominación “estado comunal” esconde la intención verdadera, pero rechazada por mandato popular, en el referendo constitucional del 2007, de instaurar el socialismo.

En la oportunidad de la presentación de la propuesta de reforma constitucional para ser sometida a referendo popular, en su preámbulo se admitía, que con la vigente constitución no se podía cumplir con el propósito socialista, convirtiéndose en la razón fundamental que motiva la propuesta de reforma constitucional⁷⁹; que siendo rechazada en el referendo realizado en 2007, encuentra en las leyes orgánicas un mecanismo de fraude a la

⁷⁸Ley del Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 4 de diciembre de 2013.

⁷⁹ Chávez, R. (2007). Chávez: ‘La reforma abre otra etapa en la construcción de la patria socialista’. *El mundo.es Internacional*.

constitución para burlar el rechazo a la modificación constitucional de llevarnos al socialismo y por otro lado un fraude en el procedimiento en la formación de la ley.

Siendo así, encontramos que, en la *Ley Orgánica del Poder Popular*, el artículo 7 reza. El Poder Popular tiene como fines: “Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia. (Subrayado nuestro).

Esta ley al definir los fines del llamado “Poder Popular” le establece la construcción de las bases de la sociedad socialista, así lo manifiesta de manera expresa. Utiliza parte de la definición constitucional, sólo que le agrega la frase “Construir las bases de la sociedad socialista”, mención que la Constitución Bolivariana no tiene. Se debe destacar que en el debate constituyente nadie utilizó tal expresión. No está el socialismo por tanto en el “espíritu de los constituyentes”.

Ni en la definición del modelo político del estado venezolano, ni en sus valores, principios ni fines, se menciona el socialismo para nada. Esta es una discusión política, jurídica y constitucional. Las leyes comunales admiten la creación de una nueva sociedad socialista; esta aspiración política no está en la carta fundamental, no la contiene y no puede suponerse que es implícito.

Con la *Ley Orgánica del Poder Popular* se pretende eliminar la condición básica de elección presente en todos los gobiernos territoriales, que deben surgir de una elección. Los entes descentralizados deben guardar relación con el principio de corresponsabilidad

con la competencia que se descentraliza en un ente inferior; la ley orgánica del poder popular pretende aunar formas de autogobierno saltándose estos dos principios constitucionales.

La autonomía municipal

La autonomía municipal comprende la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Su basamento constitucional lo podemos encontrar desde el artículo 168 hasta el 184 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

La autonomía le emana al poder municipal de la norma constitucional, por tanto, es una autonomía normativa que le otorga la potestad de ejercer en su jurisdicción territorial las competencias que previamente la constitución y la ley le establecieron.

Es la autonomía, en consecuencia, una cualidad compuesta de potestades y competencias ejercidas por el gobierno municipal: para administrar, fiscalizar, normar, regular la distribución de los recursos propios por impuestos municipales y los que por situado constitucional correspondan; así como de las potestades para crear, modificar, extinguir ordenanzas municipales, que regulan las competencias establecidas en la constitución y la ley.

El artículo 168 de la Constitución define el municipio como la unidad política primaria de la organización nacional; en el cual, le establece personalidad jurídica y autonomía.

La Autonomía Municipal en las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia

El máximo intérprete de la Constitución es el Tribunal Supremo de Justicia; las decisiones que son emanadas de la Sala Constitucional son vinculantes; por tanto, cuando acudimos en busca de definiciones doctrinarias sobre autonomía, buscamos a los tratadistas, así como también, en las sentencias del alto tribunal de las que emanan interpretaciones sobre el punto. Así encontramos que “esencial a la autonomía la aptitud del ente de que se trate para darse las normas jurídicas que rijan su actuación, en tanto que para que exista autarquía basta la capacidad del ente para administrarse a sí mismo, de acuerdo con reglas dictadas por una entidad superior y distinta”⁸⁰.

Otro tratadista, Cassese nos explica al considerar que el término autarquía se desarrolló en la época en la que dominaba el estatalismo⁸¹ ya que, para aquel entonces se planteó el problema de explicar la existencia de entes públicos no estatales, y para ello se recurrió a la idea de que el Estado podía equiparar la actividad administrativa de otros sujetos públicos a la realizada directamente por el Estado. Sin embargo, señala este autor que en los actuales momentos no se hace necesario realizar la mencionada equiparación, “porque puede decirse que el ordenamiento general atribuye capacidad de emanar resoluciones administrativas dotadas de autonomía a oficios públicos centrales y periféricos, estatales y no estatales”⁸².

⁸⁰Lares, E., *Manual de derecho administrativo*, pp. 486 - 487.

⁸¹Tendencia política que da preeminencia al Estado frente a las demás entidades de un país.

⁸²Cassese Sabino, *Las Bases del Derecho Administrativo*, p.152

Pero la autoformación no puede constituirse en un límite de la autonomía. Otros autores y tratadistas consideran que la autonomía tiene una amplitud en razón a lo abstracto de su concepto y pasaría a ser definida por sus materias.

Para Moles (1997, citado en Ortiz, 2015) “la autonomía es un concepto abstracto cuya determinación puede hacerse únicamente enumerando las distintas clases de autonomía que concretamente contiene, razón por la cual se trata en puridad de especies de autonomía”⁸³. Así, según este autor, la autonomía podrá ser normativa, fiscal, económica, organizativa y administrativa según la materia a la cual se refiera.

El concepto de autonomía hace referencia a la capacidad de auto normarse; luego es apreciada como una libertad de actuación con independencia y ella depende de las materias que desarrolle por competencia exclusiva establecida en la constitución y desarrolladas en la ley orgánica de régimen municipal, para el pleno ejercicio de gobierno territorial. El auto normarse pasó a ser una autonomía normativa, en razón a que surgen autonomías financieras, organizativas y en las distintas materias atribuidas al municipio por la ley. No obstante, el Tribunal Supremo de Justicia, acoge como doctrina el hecho de que la autonomía municipal tiene limitaciones en la constitución y la ley. Así lo ratifica en su sentencia cuyo expediente está asignado con el número 03-2415 refiriéndose a la sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso Herberto Contreras Cuenca, en la cual se señaló lo siguiente:

... incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado carácter de

⁸³Ortiz L., *La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano, (Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano)*, p. 161.

"leyes locales" a las ordenanzas municipales. En cuanto al valor normativo de esas fuentes de derecho emanadas de los Municipios, en algunos casos se equiparán a la Ley Nacional, supuestos en los cuales se da una relación de competencia, mientras que en otros deben subordinarse a las leyes nacionales y estatales, supuestos en los cuales se da una relación de jerarquía normativa, todo ello según lo predispuesto en el texto constitucional⁸⁴.

La Constitución atribuye autonomía financiera y tributaria a los Municipios dentro de los parámetros estrictamente señalados en su artículo 31, con las limitaciones y prohibiciones prescritas en los artículos 18, 34 y 136 del mismo texto constitucional, derivadas de las competencias del Poder Nacional, a fin de garantizar la autosuficiencia económica de las entidades locales. No obstante, la Constitución sujeta a la Ley nacional y a las leyes estatales, el aporte que reciben las Municipalidades, por intermedio de los Estados, del Poder Nacional, al cual se denomina Situado Constitucional. Por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales, que corresponden al Poder Nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho.

En consecuencia, los Municipios disponen de autonomía en distintas áreas, en las que pueden mencionarse las normativas y financieras.

⁸⁴La Constitución confiere autonomía normativa limitada a las Municipalidades, entendida ella no como el poder soberano de darse su propia ley y disponer de su existencia, que sólo le corresponde a la República de Venezuela, sino como el poder derivado de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de su competencia local, incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado carácter de "leyes locales" a las ordenanzas municipales. Tribunal Supremo de Justicia, expediente número 03-2415, sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso Herberto Contreras Cuenca. Recuperado de: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/1153-101000-00-1241%20.HTM>

En cuanto a la organización de los municipios, que es materia de su competencia, están sometidos a lo que establezca la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, y también a las leyes orgánicas nacionales y a las leyes estatales. Así lo indica expresamente el texto fundamental que en su artículo 169 dispone lo que de seguida exponemos:

Artículo 169. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá 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.

La *Ley Orgánica de Régimen Municipal* señala en su 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. 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.

Comuna Vs. Municipio

La primera *Ley Orgánica de Régimen Municipal* fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 2.397 de fecha 18 de agosto de 1978, la cual es reformada en los años 1984, 1988, 1989, 2005, 2006 y por último en el 2010 a través de la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*.

El municipio, es una institución de rango constitucional, identificada como poder público municipal que junto al poder estatal y nacional desarrollan las competencias exclusivas y concurrentes en colaboración, a objeto de lograr la concreción de los fines del Estado. La comuna está definida en la *Ley del Poder Público Municipal* como una entidad local territorial, que tendrá su propia ley posteriormente como ley orgánica de comunas.

La *Ley de Régimen Municipal* le otorga al municipio una autonomía que la misma ley limita y por otro lado vacía parte de su competencia en otra ley como la de las comunas. En el caso de las parroquias, la hace depender para su integración como instancia

descentralizada de funciones de gobierno a la comuna y le otorga a un “ente” como es la comuna una regulación en una ley orgánica, que es la ley orgánica de comunas.

Si en la *Ley de Régimen Municipal* se establece que la creación de parroquias y otros entes le corresponde al municipio, ¿cómo entonces ahora le sustraen los entes de su competencia para desarrollarlos en una ley orgánica de comunas, que, en consecuencia, equipara el municipio con la comuna?

Es el municipio un espacio territorial de tradición histórica en Venezuela, y a partir de la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 2010 se incorporaron figuras como son los consejos comunales en contraposición a la cámara municipal y la comuna al municipio que van delineando una estructura organizacional que pretende vaciar la vigente Constitución Bolivariana y la Ley de Régimen Municipal, con nuevas leyes orgánicas que crean instancias que resultan paralelismos peligrosos al municipio.

La participación ciudadana se consolidó en la Ley municipal y fue profundizándose con la organización de asociaciones de vecinos; el discurso central del gobierno de Chávez fue la participación y lo convirtieron el slogan transversal. De esta forma se pasó de 4 formas de participación a 12⁸⁵.

⁸⁵1.-Sesiones abiertas entre Concejo Municipal con vecinos cada 3 meses, lo que hoy podríamos llamar Cabildos Abiertos.2.-Constitución de Asociaciones de Vecinos en una comunidad con 200 familias y cuyo ámbito espacial o territorial estaba determinado por la Oficina municipal con competencia en planificación urbana. Hoy debilitado y casi desaparecido por efecto de los Consejos Comunales.3.- Reconsideración de las ordenanzas, salvo las de contenido tributario, que debía ser soportada con la firma de 20.000 electores vecinos.4.- La cooperación vecinal en comisiones asesoras, permanentes, especiales, juntas con carácter administrativas que se les encomiende gestiones culturales, recreacionales, morales. Se pasa a 12 formas de participación. 1. Cabildos abiertos. 2. Asambleas ciudadanas. 3. Consultas públicas. 4. Iniciativa popular. 5.

La creación de municipios en los estados le esta atribuida por competencia a los consejos legislativos; cumpliendo requisitos de población, territorio y posibilidades económicas, bajo el formalismo de una ley para su creación y la debida publicación en la gaceta oficial. La comuna se constituye por iniciativa popular.

De igual forma, la creación de municipios en Venezuela encuentra un auge a propósito de la descentralización; en 1985 antes de iniciarse la descentralización existían en el país 202 municipios y en la actualidad son 335 municipios. Pero solo hasta el 2016, momento en el que se paraliza la elección de consejos comunales, existen un total de 46.433 consejos comunales y 931 comunas. Con ello la evidencia de la intención del gobierno de apoyarse en las estructuras del estado comunal para profundizar su modelo político y económico.

Una gran cantidad de comunas y consejos comunales en razón a que el gobierno les da forma, las promueve y equipara a los municipios. Así apreciamos como en las sucesivas reformas de la *Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización*(FIDES), fueron rebajando las asignaciones de gobernaciones y municipios, incorporando a los consejos comunales en las alícuotas, pero con mayor monto. Quedando distribuida de esta forma: 42% para las gobernaciones de estado, 30% para consejos comunales y 28% para municipios. Hasta que eliminaron el FIDES y con ello la distribución complementaria de recursos a los entes territoriales y a los consejos comunales.

Presupuesto participativo. 6. Control social. 7. Referendos. 8. Iniciativa legislativa. 9. Medios de comunicación social alternativos. 10. Instancias de atención ciudadana. 11. Autogestión. 12. Cogestión.

La Asamblea Nacional sancionó la Ley Derogatoria de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), el fondo fue sustituido por la Ley del Consejo Federal de Gobierno, denominado Fondo de Compensación Interterritorial que asumirá los programas y proyectos de la institución suprimida.

Con esta sustitución se entró en otra etapa de la estructuración de la gestión pública en revolución que se va actualizando y viabilizando en la nueva estructura de un estado comunal que va hacia la construcción del socialismo del Siglo XXI. Se Incorpora a los consejos comunales para que conjuntamente con los Consejos Locales de Planificación y los consejos estadales aprobasen los proyectos que iban a ser financiados con los recursos del FIDES. Por consiguiente, esto demuestra la relevancia que le otorgan al consejo comunal.

www.bdigital.ula.ve

El consejo federal de gobierno se constituye en el órgano encargado de la planificación y de la coordinación de las políticas de desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Pero establece que esas transferencias al final deben ser de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del poder popular. Incorporando una importante limitación de la autonomía municipal y estatal como es el hecho de que los lineamientos del consejo federal de gobierno serán vinculantes para las entidades territoriales.

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 marco del *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación*. Como lo indica el artículo 2 de la ley en comento⁸⁶.

Así como, el artículo 7 de la ley nos señala que las transferencias buscan fortalecer las organizaciones de base del poder popular (consejos comunales y comunas), como también los Distritos motores, dejando a los municipios sin la posibilidad de contar con la transferencia que en principio es para estados y municipios⁸⁷. El gobierno revolucionario, fue apoyando y financiando sus estructuras paralelas, pero al final no les estableció competencias a las organizaciones de base, así como tampoco los recursos permanentes que soportaran esas competencias transferidas, por tanto, estas leyes sirvieron exclusivamente para vaciar la autonomía de los municipios y de los estados, para fortalecer el centralismo del modelo comunal.

www.bdigital.ula.ve

Estado Comunal, Comunas y Municipio

La *Ley Orgánica del Poder Popular* nos ofrece una definición de “estado comunal” en el artículo 8, ordinal 8tavo: “A los efectos de la presente Ley se entiende por: Estado comunal: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social

⁸⁶Finalidad. 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 las 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.

⁸⁷Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2010, Artículo 7. 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 marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno 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”. (Subrayado nuestro).

Un estado comunal fundado dentro del estado democrático, es el resultado evidente del paralelismo que en principio se establece, pero que en el desarrollo de los contenidos de las leyes que le dan nacimiento y desarrollo surgen los principios, valores y fines contrarios al estado democrático establecido en la constitución. Este concepto acaba con el concepto de Estado de la vigente constitución bolivariana. Indica el concepto de la *Ley del Poder Popular*, que este estado comunal es una organización político social, que cuenta con un modelo económico basado en la propiedad social. La constitución en el artículo 115 le estableció una responsabilidad al Estado y es garantizar “propiedad privada”. Los derechos son absolutos, nadie puede tener un medio derecho de propiedad, o tienes el derecho o no lo tienes, cosa distinta es la restricción o la limitación a la propiedad. El caso de la ley en comento es que elimina la “propiedad privada”, que por demás es un derecho personal e individual. La propiedad social se presenta como una expropiación de lo que significa y tiene por contenido la propiedad privada. La propiedad social te quita lo que te da la propiedad privada, el derecho de usar, gozar y disponer de las cosas. Se pierde el derecho a heredar que tienen los hijos, de vender, alquilar, prestar y otras tantas figuras que se desprenden de sus atributos. No señala la ley laposibilidad de coexistencia de los dos conceptos, simplemente la propiedad privada da paso a la propiedad social que no es de nadie.

El Estado Comunal se basa en un modelo económico donde la propiedad no es atribuida a las personas, ni a las cooperativas, ni a las empresas familiares, ni a las empresas medianas, grandes y pequeñas. Donde no existen propiedad asociativa, ni socios con capital ni socios industriales. La única forma reconocida es la Empresa de Producción Social (EPS) cuya propiedad es social. La constitución vigente definió al Estado y a la sociedad en su emprendimiento privado como los motores que impulsan la economía.

La contradicción conceptual, conforme al cual el municipio es la razón de ser del Poder Público Municipal, y el consejo comunal la estructura fundamental del Poder Popular; es parte de cómo se solapan conceptos para luego vaciarlos. Un poder dentro de otro poder, el poder municipal formando parte de la estructura horizontal y vertical que define a los poderes del estado venezolano y el poder popular, al que se le da connotación de poder, pero dependiente de otro poder como lo es el poder ejecutivo, determinando con ello que por sujeción y dependencia no es poder real sino una denominación centralizadora.

Contiene este concepto otra afirmación que va en sentido contrario a la expresada en la constitución, a saber la Constitución en su artículo 168 en el capítulo VI “Del Poder Público Municipal”, estableció que “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”, y la Ley orgánica del poder popular en su artículo 8avo le atribuye al Consejo Comunal “La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna”.

Esta contradicción más que revelar una falta de técnica legislativa pondrá en evidencia cómo se van vaciando las letras constitucionales en otras leyes para construir el estado comunal y darle un sentido socialista contrario al espíritu fundacional de la llamada 5ta republica; esto lo evidenciamos cuando revisamos la *Ley de reforma parcial de La Ley Orgánica del Poder Público Municipal* que en su artículo 2do ratifica el concepto constitucional, que a la letra señala: “El Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República” y entra en contradicción cuando se pretende fusionar los conceptos manejados como fundamentales en el artículo 19 de la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*; además de los municipios, son entidades locales territoriales:

1. La comuna.
2. Los distritos metropolitanos.
3. Las áreas metropolitanas.
4. Las parroquias y demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío”.

Y con ello el concepto que venía de la *Ley Orgánica del Poder Popular* termina en esta ley, fusionando y solapando figuras y conceptos. Es parte de un proceso de desmontar y montar; desmontar lo constitucional y sus leyes, para montar con las Leyes Orgánicas el nacimiento y vida al socialismo como proyecto inconstitucional pero llevado adelante como propósito revolucionario.

El Poder Popular, es un poder que no es tal desde el punto de vista constitucional. El artículo 57 de la *Ley de Los Consejos Comunales* lo aclara perfectamente cuando señala: “El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana,

tendrá las siguientes atribuciones”, luego el artículo 17 de la Ley de Los consejos comunales señala “Los consejos comunales constituidos y organizados conforme a la presente ley, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo al siguiente procedimiento”.

Estos consejos comunales no tienen autonomía y dependen discrecionalmente de la aceptación del ministerio correspondiente, vale decir dependen del poder ejecutivo; por lo tanto, el poder popular depende del poder ejecutivo. Un poder que depende de otro poder, en razón a que no son poderes autónomos ni independientes.

El poder popular cuya célula fundamental es el consejo comunal, debe estar adscrito por medio de un registro al ministerio de las comunas, que forma parte del Poder Ejecutivo, que es el real poder y una forma de tener centralizada y controlada por el gobierno, o poder ejecutivo la actividad comunal. El hecho de que el consejo comunal tenga que registrarse en un ministerio del Poder Ejecutivo para quedar controlado políticamente el acto comunitario, determina por sí solo que no tienen autonomía funcional. El Poder Ejecutivo está conformado por ministerios, y es por vía de los ministros que el presidente ejerce su mandato programático, administrativo y político. Dentro de la estructura política del Estado el ministerio es de rango inferior al “Poder” por lo que no se puede explicar un “poder popular” dependiendo para su actuación de un ministerio.

La comuna definida en la Ley del poder popular, no es una instancia descentralizada, depende para su funcionamiento del poder ejecutivo. El mal llamado poder popular no es

un medio de participación popular es una forma de poder dentro de un nuevo estado centralizador, concentrador y controlador de todas las formas de expresión social y popular; por ello la falta de autonomía en las formas definidas como comunales, con una ausencia real de democracia.

No puede ser orgánica esta *Ley del Poder Popular* que se hace depender de un ministerio y de los que integran el poder ejecutivo.

La gran diferencia entre el Poder Municipal y el Consejo Comunal como expresión del mal llamado Poder Popular es que el primero tiene autonomía financiera, competencias atribuidas por la constitución para su gobierno local. El poder popular depende del Poder Ejecutivo desde su registro hasta el presupuesto que pueden discrecionalmente aprobarle.

El artículo 57 de la ley en comento en sus ordinales 1, 2,3, refiere: El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.
2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.
3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales”. (Subrayado nuestro).

Le corresponde a este ministerio la competencia que no tiene ni le otorgan al llamado poder popular; es el ministerio (Poder Ejecutivo) el que diseña las políticas, las evalúa, formula los planes, lleva el registro y a su discreción y conveniencia, emite o no el registro; no es obligante ni vinculante el hecho de que quien llene los requisitos sea considerado y registrado como consejo comunal.

Al municipio como entidad territorial y a su gobierno se le establecieron las competencias en la constitución, y una ley desarrolla las competencias y las fuentes de financiamiento. A ninguna de las instancias que se crean en la *Ley del Poder Popular* y las leyes comunales se les asignan competencias ni financiamiento en la constitución. Cuando se habla de competencias en los gobiernos territoriales se le establecen sus financiamientos para desarrollar esas competencias establecidas en función de lograr un mejor gobierno y un ejercicio de perfectibilidad democrática cuando se acerca la solución al problema.

Según la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, aprobada en referendo, el Poder Público está distribuido de la siguiente manera: Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y Ciudadano.

El artículo 157 constitucional señala que la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de sus miembros podrá atribuir a los Estados o Municipios determinadas competencias nacionales a fin de promover la descentralización. Y el artículo 158 establece que la descentralización es una política nacional. Por lo cual, queda claro el camino para lograr la

perfectibilidad democrática acercando al ciudadano la toma de decisiones, acercando el poder al ciudadano.

Parroquias

El objeto de las parroquias es desconcentrar la gestión municipal, promover la participación ciudadana y lograr una mejor prestación de los servicios públicos. En tanto que la finalidad de la comuna es desarrollar y consolidar el estado comunal, para la construcción de la sociedad socialista.

La *Ley Orgánica de Comunas*, sustrae del control político de la cámara municipal la creación de la comuna y no se considera la opinión de la primera autoridad civil del municipio; así como la obligatoriedad de ser residentes inscritos en el registro electoral municipal.

Le corresponde al Consejo Legislativo del estado presentar a referéndum aprobatorio la ley de creación del municipio, para su efectiva aprobación. Las parroquias y otros entes locales, menos la comuna, deben ser aprobados para su creación por la votación de las $\frac{3}{4}$ partes de los integrantes del concejo municipal. La iniciativa le corresponde: 1.- A los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, en un número no menor al quince por ciento (15%) de residentes en el territorio municipal, mediante solicitud escrita al Concejo Municipal. 2. Al alcalde o alcaldesa mediante solicitud razonada ante el Concejo Municipal. 3. Al Concejo Municipal, mediante acuerdo razonado de la mayoría de sus integrantes. La comuna se crea por iniciativa del consejo comunal. Ya en las instancias

comunales, la participación del alcalde y de los concejos municipales desaparece. Los integrantes de las juntas parroquiales son designados por los voceros de los concejos comunales; se elimina aquí el carácter electivo para el ejercicio de los cargos.

Las parroquias son entidades locales dentro del territorio municipal, creadas para desconcentrar la gestión municipal y promover a su vez la participación ciudadana, de conformidad al artículo 30 de la ley del poder municipal; pero en el artículo 35 de la misma ley, le establece funciones consultivas y de articulación entre el poder público municipal y el poder popular. De esta manera la parroquia queda controlada por el consejo comunal.

En el año 2010 las representaciones judiciales de los municipios Baruta y Chacao, solicitaron la nulidad de las disposiciones normativas contenidas en los artículos 19, 30, 33 y 37 de la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* de 2010, las cuales son del tenor siguiente:

Señalan los accionantes que las disposiciones antes transcritas son inconstitucionales por considerar que: (i) establecen que la creación de las Parroquias deben estar sujetas a las colectividades, en sentido contrario a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución; (ii) vulneran la reserva constitucional que existe en materia de división político-territorial y de creación de entidades territoriales prevista en los artículos 16 y 168 del Texto Fundamental y es inconstitucional pues -a su juicio- suprime al Municipio su condición de unidad política primaria de la organización nacional, al alterar la organización político territorial y la distribución vertical del Poder Público; (iii) introducen una nueva entidad local de carácter territorial denominada la comuna, referida en los artículos 1, 5, 19.1, y 19 último párrafo, 33 último párrafo, 112 de dicho texto legal, insertada dentro de la organización municipal; y (iv) desvirtúan el sentido dado a las Áreas Metropolitanas cuya conceptualización -a su juicio- estaría quebrantando la Constitución, al otorgarle requisitos o condicionantes de creación de una entidad local ‘...una categoría o rango similar a la entidad a la que se encuentra llamada a servir de sustento territorial, como sucedería con respecto al distrito metropolitano...’ que...’ contraviene expresamente la función que constitucionalmente tiene otorgada dicha área metropolitana en el artículo 171 de la Constitución y así solicitamos que sea declarado por este Tribunal Constitucional⁸⁸.

⁸⁸Ley de Reforma Parcial de la Ley orgánica del Poder Público Municipal, 28 de diciembre de 2010.

Consideraron los accionantes del recurso que la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* de 2010, pretende el establecimiento de un Estado comunal paralelo, sustentado en el ejercicio de la soberanía por parte de la ciudadanía que “...irá vaciando progresivamente...” las competencias municipales, alterando su esencia para responder a las finalidades del “*poder popular*” como parte del Poder Público, a través de la sustitución de las materias conferidas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a los entes políticos territoriales, implementando modificaciones contrarias a la autonomía municipal.

La discusión sobre el tema del estado comunal, comunas, consejos locales, autonomía municipal y su vaciamiento en entes para diluir y eliminar la autonomía en gracia al centralismo; es un debate jurídico y político, de donde los poderes públicos sin autonomía ni independencia corren en la misma dirección que alimenta la concreción del modelo propuesto por la revolución para fines de la creación y constitución de la sociedad socialista como fin último del proceso. Es así y en consecuencia que la sala constitucional⁸⁹ en

⁸⁹Esta disposición, finalmente, fue objeto de cambio en la reforma de esta Ley llevada a cabo en 2010, con el objeto de implementar:(i) la comuna y; (ii) las áreas metropolitanas. Ahora bien, el cuestionamiento señalado por las partes demandantes se circunscribe a debatir la constitucionalidad de la Comuna y las Áreas Metropolitanas, por cuanto consideran que tienen el carácter de entidades político-territoriales no previstas por la Constitución y que generarían un desmembramiento del orden geopolítico tanto de la República, como de los Estados y los Municipios.

En conexión con lo anterior, la Sala observa que el artículo 169 de la Constitución de 1999, mantiene el mismo propósito del artículo 26 de la Constitución de 1961, al prever también que “...*La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá 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*”.

Igualmente debe destacarse que el artículo 173 constitucional prevé que “... [l]a 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...”; razón por la cual aprecia esta Sala que ambos preceptos fundamentales permiten la implementación de otras entidades basadas

sentencia con los expedientes marcados con los numerales: 11-012011-0147/11-0154/11-0159/11-0162/11-1000/12-0408, cuya Magistrada ponente: Carmen Zuleta de Merchán, señala entre otras, que la reforma de la ley del poder público municipal del 2010, deja claro que la intención fue incorporar la comuna como ente y no fortalecer la estructura vertical del municipio, toda vez que la parroquia podía sumir lo que por ley especial le entregan a la comuna.

El Municipio en la Constitución Bolivariana

El municipio tiene autonomía limitada en la constitución y la ley. Es el gobierno que está más cerca del ciudadano y por ello es la unidad política primaria de la organización nacional. La instancia territorial de gobierno por excelencia es para ejercitar la participación ciudadana en la opinión de resolución de problemas locales. La autonomía en

en sus características físicas (como el barrio, la urbanización, la aldea y el caserío, y ahora, las áreas metropolitanas), asociativas (mancomunidades y su evolución a distritos metropolitanos) y por asociación de grupos poblacionales para la participación (las comunas).

Debe señalarse que las formas de entidades locales no presuponen una nueva conformación en la estructura Vertical del Poder Público, el cual tiene su núcleo primario en el Municipio, tal como expresamente lo prevé el artículo 168 de la Constitución, siendo la unidad *político-territorial* básica con autonomía y poder de decisión en las materias conferidas por el texto fundamental. Por tanto, las demás *entidades locales*, carentes de tal condición por no estar previsto así por la Constitución, no pueden entenderse como divisiones forzosas del territorio, toda vez que son el sustrato físico donde se asientan los distintos sistemas de participación y el asentamiento de las comunidades o demás grupos comunitarios, sin que comporten una subdivisión estructural de los Municipios, de los Estados ni de la República.

Son mecanismos de participación ciudadana y de agrupamientos colectivos y vecinales sobre una base física determinada que necesariamente requieren de ese sustrato que permita su identificación e individualización. Fue ese el sentido que el Legislador dio a las comunas para que puedan integrarse independientemente del territorio municipal, por lo que a diferencia de resultar en un desmembramiento del Municipio -como lo afirman los recurrentes- comporta una noción distinta e independiente que no guarda relación con los límites del poder local. Se trata de una entidad de base participativa e integral de la colectividad ajena a la división político-territorial, por tanto, no forman parte del esquema tradicional de la división vertical del Poder Público, ya que son el asentamiento real de los grupos comunitarios y demás esquemas de participación y su establecimiento, entendido como el área física donde pueden operar, no ocluye los límites municipales, al igual que las demás modalidades previstas por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010.

la Constitución queda defienda en tres dimensiones. 1.- elección de autoridades. 2.- La gestión en materias de su competencia, (Son 9 materias establecidas en la ley orgánica del poder público municipal) y 3.- la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. El artículo 178 amplía la base de competencias⁹⁰.

La autonomía en el ejercicio de sus competencias supone la no injerencia de otros niveles de gobierno en su ámbito territorial. Es una instancia descentralizada que forma parte de la división político territorial del estado venezolano, con personalidad jurídica propia, con competencias exclusivas y concurrentes.

La Constitución bolivariana señala que la “autonomía municipal comprende: 1.- la libre elección de sus autoridades, 2.- la libre gestión en las materias de su competencia, 3.- y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”. De estas dimensiones de la autonomía municipal, se desprenden las materias de su libre gestión, que de conformidad al espíritu descentralizador debieron desde 1999, año de aprobación por referendo de la constitución se debieron profundizar.

En cuanto a la libre elección de sus autoridades tenemos que en el Estado comunal no está previsto que sus representantes sean electos mediante el derecho al sufragio, sino por

⁹⁰Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Artículo 177. La ley nacional podrá establecer principios, condiciones y requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhibición e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de alcaldes o alcaldesas y concejales o concejalas. A su vez, 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, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad. Las demás que le atribuya la 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 la Constitución.

“voceros” seleccionados por los miembros de las instancias del poder popular, que dependen del Gobierno Nacional.

Las leyes del poder popular, incluyendo la LOPPM, violan la Constitución de 1999, pues se apartan de los principios básicos de la Democracia Constitucional, como el principio de elección, de representación, el pluralismo y la separación de poderes⁹¹.

Los voceros de las instancias comunales, son producto de asambleas de ciudadanos, cuyo registro no comporta la totalidad de residentes de una parroquia para poder por lo menos alegar que los designados integrantes de la junta parroquial surgen de una asamblea de la parroquia. Las asambleas de los consejos comunales y su registro no tienen control público, ni de los participantes de un proceso de elección a mano alzada, que nunca podrá asimilarse a una votación universal. Pero los voceros de los consejos comunales al designar integrantes de la junta parroquial lo hacen en función a procesos de segundo grado que violan el principio de elección universal directa y secreta con registro electoral manejado por el órgano electoral CNE.

La sentencia de la Sala Constitucional N° 355/2017 de 16 de mayo, da por sentada que la elección de segundo grado para las juntas parroquiales, es una manifestación del derecho de participación ciudadana en una nueva dimensión.⁹²

⁹¹Sánchez, E., *Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela*, p. 140.

⁹² “Más recientemente, esta Sala, con fundamento en los avances surgidos en materia electoral, que dan cuenta de una nueva concepción en materia de participación, cuyo origen se remonta a la entrada en vigencia de nuestro texto constitucional en el año 1999, estableció que el Texto Constitucional tiene como eje principal establecer una sociedad participativa y protagónica que busca garantizar a los ciudadanos su intervención de manera efectiva en todos los ámbitos del acontecer nacional ha establecido un nuevo enfoque respecto al

Pérdida de la Autonomía Municipal

La autonomía municipal pasó de estar amenazada, y se concretó con la pérdida progresiva de su autonomía; con la consolidación del proyecto socialista de estado comunal y el establecimiento de la comuna y los consejos comunales como pilares del modelo comunal. Ya no se trata de si la competencia es exclusiva o concurrente, se trata de la anulación de las exclusivas, y, con ello, la liquidación de la autonomía. Toda vez que, las leyes del poder popular, que le dan vida al estado comunal, hacen fluir un modelo centralizador.

Las decisiones de la Sala Constitucional del TSJ son vinculantes y sus decisiones de obligatorio cumplimiento; es el máximo intérprete de la Constitución, y prevalido de tal condición se convirtió en legislador y reformador de las leyes y de los artículos constitucionales, en sus sentencias y decisiones, para poder permitir que fluya el modelo socialista, liquidando el funcionamiento de la estructura vertical del Estado venezolano. Instrumento idóneo, toda vez que sus decisiones no son recurribles en razón a que la sala constitucional es la última instancia y palabra final.

Un problema central que define la pérdida de la autonomía, es el hecho de que las leyes del poder popular desconocen y hacen letra muerta las disposiciones constitucionales en el sistema de distribución vertical del poder, nacional, estatal y municipal.

alcance de las normas constitucionales previstas en los mencionados artículos 62 y 63 del Texto Fundamental (...)"

En la asamblea constituyente de 1999, cuando se discutía sobre las competencias municipales, se hacía la advertencia en cuanto a que se establecían competencias, pero no se hacía provisiones presupuestarias para cubrir dichas competencias, como la que señaló el constituyente Alberto Franceschi. Advertía, por demás, que la constitución que se debatía, la actual Constitución Bolivariana, dejaba a los municipios y cámaras municipales con obligaciones constitucionales, sin previamente haber determinado de donde salían los recursos⁹³.

En una línea de pensamiento desde el debate constituyente, el municipio no se fortaleció y por el contrario se configuró un municipio débil; cuyas competencias han sido vaciadas en leyes nacionales.

www.bdigital.ula.ve

La negación de competencias propuestas en el debate constituyente se convierte en el antecedente de la liquidación de la autonomía cuando se evalúa 19 años después de promulgada la Constitución Bolivariana.

Los voceros revolucionarios en la discusión del debate constituyente son precisamente los encargados de negar las fortalezas propuestas a los municipios; y posteriormente otros funcionarios revolucionarios desde los poderes públicos se encargaron de mutilar la autonomía por la que la mayoría de venezolanos apostó.

⁹³“Digan allí que el ministerio tiene que aportar el dinero, después dejan a los consejos municipales por la constitución obligados a dar educación preescolar y no hacen ninguna previsión de fondos. Este es el problema de esta constitución”.Franceschi Alberto en “Diario de Debates”, Asamblea Nacional Constituyente, p. 42.

Así tenemos, que, cuando se propuso en el debate constituyente, que los municipios pudieran acceder al crédito público, como venía consagrado en el ante proyecto de competencias municipales⁹⁴, y con ello ampliar sus competencias en materia de financiamiento y endeudamiento, con créditos blandos de la banca multilateral; la bancada oficialista cuya composición fue mayoritaria; procedió a sacar el ordinal del proyecto, con un argumento que revelaba el carácter centralista de su pensamiento; castrando nuevamente al municipio en la ampliación de sus competencias.

www.bdigital.ula.ve

⁹⁴“Ciudadano presidente: No me explico por qué la comisión suprimo del ordinal seis “.....el producto de operaciones de crédito público”. Es bien sabido que la banca multilateral da enormes facilidades. Ahí hay un sinnúmero de créditos blandos de distintas instituciones a nivel mundial, que pueden perfectamente contratar con consejos municipales. Al suprimir que consejos municipales no pueden asumir operaciones de crédito público, porque supuestamente eso estaría totalmente ligado al poder nacional, ustedes eliminan la posibilidad de que los municipios usufructúen una enormidad de facilidades que dan las bancas multilaterales a institutos de nivel mundial, que son créditos blandos, a largo plazo, etcétera, y ustedes están impidiendo con ese obstáculo que ponen allí”.Franceschi Alberto en “Diario de Debates”, Asamblea Nacional Constituyente, p. 42.

CAPÍTULO V

DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO A LA CENTRALIZACIÓN DEL PLAN DE LA PATRIA

El Estado en la Constitución y en el Debate Constituyente

El debate en la Asamblea Constituyente de 1999, al llegar al punto de los estados, y sometida a consideración para su aprobación el artículo 159, con la incorporación de la palabra soberanía después de la palabra independencia⁹⁵, como lo traía la comisión; quedo definido el estado como entidades autónomas.

El tema donde surgió más polémica es el relativo al poder legislativo estatal, el centro de discusión por parte de los constituyentes, estuvo centrado en la eliminación de la figura de Asamblea Legislativa por una nueva institución. El desprestigio de las Asambleas Legislativas, su burocratismo, clientelismo, alto costo y baja producción legislativa, son entre otras razones, los argumentos que expusieron como argumento la mayoría de las intervenciones del sector oficialista.

Un planteamiento que animaba el criterio de lo innecesario que son las Asambleas Legislativas, es el que hace referencia al acto constituyente que las eliminó y por el cual las gobernaciones siguieron funcionando con normalidad.

⁹⁵Véase la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Artículo 159. Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley de la República.

No obstante, el planteamiento fuerza en el debate fue en cuanto a cómo establecer una nueva integración y composición y, en segundo término, el referido a crear una nueva instancia para sustituir la Asamblea Legislativa. Existieron posiciones extremas desde los que proponían la eliminación y otros la reestructuración con el objetivo de disminuir los costos de las asambleas legislativas. Así tenemos la primera intervención sobre este punto.

De tal manera que quisiera proponer, en función de la integración y de la representatividad, bajar los costos y realmente fortalecer a los municipios, que creo que es una de las cosas que han dicho muchos constituyentes, en el sentido que la base de la democracia está en los municipios. Es una excelente oportunidad para plantear que la integración de esas asambleas legislativas sea por los concejales, una representación proporcional de los concejales de cada municipio del estado⁹⁶.

Eliminar el cargo de Diputado, en esta visión constituía un ahorro y suponía una limitación al ejercicio de la función legislativa y de control de la gestión de los gobernadores. Surgieron otras posiciones que se fundamentaron en el federalismo como concepto para señalar la necesidad de un cuerpo legislativo regional.

Pienso que efectivamente las asambleas legislativas deben sufrir una transformación radical, debe ser eliminada la concepción de la asamblea legislativa que hemos conocido.....pero también hemos definido nuestro Estado como federal descentralizado y, dentro del federalismo descentralizado por supuesto que los estados tienen un rol importante que cumplir..... y con la transferencia progresiva de competencias van a asumir mayores y más relevantes funciones de la legislación a nivel regional, a nivel estatal, creo debe ser un órgano especializado, distinto a los entes municipales que tienen sus propias realidades y sus propias especificidades⁹⁷.

Así, el debate en la constituyente fue elevando su nivel conceptual, estableciendo que, si la constitución en debate tendría una definición de Estado federal descentralizado, resultaba

⁹⁶Figuroa David, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 25

⁹⁷ Combellas Ricardo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 25

obvio la necesidad de un cuerpo legislativo que asumiera la función legislativa de forma más permanente y con ello desechar la visión de que pudieran ser concejales que asumieran otra función con el mismo o más requerimiento de tiempo que su natural competencia municipal.

En la lectura del diario de debates de las intervenciones de los constituyentes sobre el punto de las asambleas legislativas, se aprecia en el bloque oficialista (la bancada mayoritaria) la intención de eliminarlas. No obstante, es importante reconocer que si bien es cierto sobre ellas pesaba un importante desprestigio, no es menos cierto que cumplieron un papel en el proceso de descentralización que se verificó desde el pacto para la reforma del Estado que encontró en las asambleas legislativas la instancia de construcción del andamiaje legal para dar fundamento a la modernización de gobernaciones y sus competencias transferidas.

Una de las razones argumentadas sobre el desprestigio de las asambleas legislativas lo constituyó sin lugar a dudas el tema de las jubilaciones prematuras o de dudosa legalidad. Siendo así, la solución del problema no podía ser la eliminación del cuerpo legislativo regional, se tendría que resolver de otra forma, desde la reglamentación o desde una legislación estricta sobre la materia.

Otra consideración exhibida fue el relativo al tiempo de funcionamiento del cuerpo legislativo, existieron constituyentes que proclamaban que debería ser por temporadas. Se insistía en que los concejales podían asumir esta función legislativa regional. Al calor del debate apareció una intervención que vista en la actualidad refleja una realidad que se

expresa en los argumentos que sostienen los organismos del Estado comunal sobre la afirmación que son emanaciones directas de la soberanía y por tanto la descentralización debe ser a las comunidades organizadas; esta intervención revela que estuvo en la intención en el debate constituyente pero no se plasmó al final.

Fíjense ustedes, acabamos de aprobar en el artículo 171, a pesar de que eso no le gusta al constituyente Alberto Franceschi, un artículo muy interesante, que es la descentralización democrática y creo que tenemos que ir calzando con los criterios del pueblo y de comunidades. Esta discusión va más allá. Es importante asumir, además, y una de las cosas que justifica la convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente, es precisamente este tema de eliminación de las asambleas legislativas, y que estos poderes, esas competencias pasen al municipio y a las comunidades organizadas⁹⁸.

La posición de los comunistas fue clara al expresar que los concejos legislativos deben estar integrados por concejales y que los mismos deben funcionar solo 30 días al año. Crear consejos legislativos con representación de los concejos municipales, es decir, esos consejos legislativos solo pueden sesionar una vez al año durante 30 días, pues si no lo hacemos de esta manera, estaríamos trayendo a la capital de los estados los concejos municipales⁹⁹.

Un planteamiento más concreto se fue estructurando en el curso del debate, se propone eliminar la inmunidad penal de la que gozaban los diputados regionales, presentada por el constituyente Ricardo Combellas. El proceso de liquidar competencias con las que antes contaron las asambleas legislativas se fue concretando.

Hay tres cosas que eliminarle a esos consejos legislativos. La primera de ellas es la dependencia económica de los ejecutivos regionales. Debe dictarse una

⁹⁸Medina Pablo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 26.

⁹⁹ García Guillermo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)* p. 26.

reglamentación nacional que determine el presupuesto local de cada uno de esos consejos legislativos. La subordinación de las asambleas legislativas a los poderes locales y regionales ha hecho permanente durante estos cuarenta años la necesidad, los problemas y los inconvenientes que devienen de la asignación anual de los presupuestos de cada una de esas asambleas legislativas. Por lo tanto, debe dictarse una resolución nacional, independizando los presupuestos de las asambleas legislativas del país a partir de una correlativa nacional que se establezca. El segundo aspecto es quitar la capacidad a las asambleas legislativas de remover o destituir un gobernador de estado; quitársela absolutamente y remitirlo al proceso de referendo que está previsto en la Ley. Y la tercera parte, que tiene que ver profundamente con la discusión de los presupuestos en los estados, que es lo que determinaría, lo que justificaría fundamental y sustancialmente la incorporación de los concejos municipales y alcaldías. De tal manera que propongo que sea compartida esa responsabilidad, que la mitad de los integrantes del consejo legislativo sea electa en forma uninominal en los estados y la otra mitad de la integración de las asambleas sea representantes de los alcaldes y de los concejales de cada uno de los estados¹⁰⁰.

La bancada mayoritaria nunca expresó la posibilidad de que la función de control político del gobernador le fuese asignada a las distintas formas híbridas que plantearon de consejo legislativo integrado por concejales y alcaldes junto a algunos diputados electos. Simplemente eliminaron más no traspasaron esa función a ningún órgano que estuvieran proponiendo. Estas fórmulas híbridas propuestas por la bancada mayoritaria en la asamblea constituyente, cuya integración sería por la concurrencia de unos diputados electos por el voto directo, universal y secreto y otros serían designados de la asamblea de alcaldes o de concejales, establecía de forma directa una desproporcionalidad en la representación. Se planteaba la eliminación del organismo que por definición expresa la autonomía de los estados para regular los actos de gobierno.

De acuerdo con este proyecto, en el próximo artículo que vamos analizar hay un conjunto de competencias exclusivas, amplísimas, de los estados, que van a requerir una extensa función legislativa por parte de estos entes, de algún ente que se cree, pero hay que tener un ente de carácter legislativo (.....) tenemos una realidad, que es un órgano que tiene que ejercer funciones legislativas y que debe realizar un control político e integrarlo por los representantes del estado ante la Asamblea Nacional y un

¹⁰⁰Meza José Luis, en “Diario de debates”, *Asamblea Nacional Constituyente*, p. 26

conjunto de concejales no es operativo, debemos cambiar la forma de integrar ese órgano. No puede ser dentro del mismo esquema de representación proporcional, que es representación de partidos, por eso el planteamiento que se ha formulado por mesa, cuyo punto central comparto, de que tiene que haber una representación territorial, uninominal. (...) Pienso que la comisión que se va a designar tiene que plantearse el tema de que es un órgano indispensable, con el nombre que sea, que tiene ahora y que va a tener una amplísima función legislativa que hasta ahora no la ha tenido, porque los estados no han tenido potestad de regular materialmente nada, de manera que estos señores se aburrían de la inacción en materia legislativa y por eso tenían su activismo político permanente. Entonces, por esas razones, este órgano tiene que funcionar, tiene que tener una función también de control político, no se le puede dejar solo a la contraloría del estado, que tiene una función que es de control fiscal, pero tiene que haber un control político desde el momento en que hay un principio de separación de poderes, un órgano legislativo y un órgano ejecutivo. Me inclino porque se mantenga esta figura, como se le quiera llamar: Órgano legislativo, consejo legislativo, asamblea, tiene que existir con funciones legislativas y de control político y una forma de elección que es el cambio fundamental que establezca esa representación territorial uninominal¹⁰¹.

Las distintas intervenciones de los constituyentes sobre el punto en debate de las asambleas legislativas o consejos legislativos, dejó en claro dos posiciones una alimentada por la emoción poco razonada, que comprometía el momento histórico y la otra, el compromiso conceptual al definir e impulsar órganos para sostener la autonomía y la descentralización con los argumentos sólidos que le dan sustento.

Sin embargo, la opinión mayoritaria de eliminar o sustituir la asamblea legislativa por un concejo legislativo modificando su estructura de integración por una representación de concejales, alcaldes y una representación de diputados nacionales, se vio frenada por la línea que a través del ex gobernador Carlos Tablante presentó en la plenaria el 2 de diciembre de 1999.

Estamos hablando de un Estado Federal descentralizado y un gobernador electo, eso requiere, en el ámbito estatal, de un poder legislativo fuerte, y ciertamente las asambleas legislativas tienen esa radiografía que aquí han hecho varios constituyentes; también las tienen las cámaras municipales, porque en los concejos municipales también se reproducen muchos de esos vicios: el clientelismo y el mercantilismo que

¹⁰¹ Brewer Allan, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 28.

se le señalan a las asambleas legislativas, y también las tienen, por supuesto, a un nivel alto las cámaras legislativas en el ámbito nacional, y, si no basta con revisar la historia reciente. (...) Creo que debe existir el consejo legislativo, así trajimos la propuesta en el documento que elaboramos conjuntamente con el constituyente Ricardo Combellas, y que fue luego también asumido en la propuesta del Presidente Chávez Frías, un consejo legislativo integrado con base a la población de cada municipio, electo en forma personalizada con representantes directos de esos municipios, que cumple una función fundamentalmente legislativa y es que tiene que redactar la nueva Constitución de los estados y tiene que desarrollar y darle viabilidad a la descentralización aguas abajo¹⁰².

El debate constituyente sobre la asamblea legislativa, comenzó como un juicio político sobre su existencia, afirmaciones sobre sus desviaciones, ninguna propuesta de cómo corregir lo que previamente identificaron como tales desviaciones; ninguna valoración sobre el papel jugado en el proceso descentralizador en la formulación de leyes estatales y aprobación y evaluación de convenios de transferencias que en el tiempo de la descentralización realizaron.

www.bdigital.ula.ve

El debate terminó al cambiar el nombre de asamblea a consejo legislativo, y le restaron una competencia que tenía atribuida de aprobar o improbar el informe del gobernador del estado; de cuatro competencias quedó reducido a tres.

Las atribuciones que la Constitución Nacional de 1961 le atribuyó a la Asamblea Legislativa fueron según el artículo 20. — Son atribuciones de la Asamblea Legislativa:

1° Legislar sobre las materias de la competencia estatal;

2° Aprobar o improbar anualmente la gestión del Gobernador, en la sesión especial que al efecto se convoque;

¹⁰² Tablante Carlos en “Diario de debates”, *Asamblea Nacional Constituyente*, p. 29

3° Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.

El total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto no podrá exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período hecha por el Gobernador en el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa

4° Las demás que le atribuyan las leyes.

Las atribuciones que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 le atribuyó al consejo legislativo son según el artículo 162. — Son atribuciones del consejo legislativo:

1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.
2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.
3. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

La inmunidad parlamentaria para los casos penales de los diputados regionales, así como su irresponsabilidad en el ejercicio de la función parlamentaria en cuanto a las investigaciones y resultados, también fue eliminada.

Cuando se elimina la posibilidad de aprobar o improbar la gestión del Gobernador, descartan el control político que la cámara legislativa ejercía sobre la gestión de la gobernación y ya no solo del gobernador como cuentadante. Al eliminar una competencia excluyeron el control e investigación de la planificación de inversión de los recursos por programas y asignaciones; eliminan la posibilidad de evaluar el adelanto o retraso en la ejecución de los recursos, supervisión sobre los funcionarios.

Bajo el amparo de la Constitución de 1961, los gobernadores presentaban la memoria y cuenta del año inmediatamente anterior, tanto a la Asamblea Legislativa como a la Contraloría General del Estado; de esta manera, sobre idéntica memoria y cuenta, se hacía el control político por parte de la Asamblea Legislativa, y, el control fiscal por parte de la Contraloría del Estado.

En el debate constituyente al eliminar la competencia de aprobar o improbar el informe de gestión, le establecieron al gobernador la responsabilidad de rendir cuenta de su gestión a la Contraloría del Estado y un informe de la cuenta al Consejo Legislativo¹⁰³.

Competencias atribuidas al estado.

www.bdigital.ula.ve

Para hablar de las competencias de los estados en la actual Constitución bolivariana, es necesario hacer una breve referencia de lo que estableció la Constitución de 1961 y hacer una pequeña comparación. La Constitución de la República de Venezuela de 1961 estableció siete competencias, a saber:

Artículo 17.- Es de la competencia de cada Estado: 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 establezcan 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

¹⁰³ *Constitución Bolivariana de Venezuela*, 1999, Artículo 161. Los Gobernadores o gobernadoras rendirán anual y públicamente cuenta de su gestión ante el contralor o contralora del estado y presentarán un informe de la misma ante el consejo legislativo y el consejo de planificación y coordinación de políticas públicas.

de acuerdo con el Artículo 137. 7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.

Y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, señalo lo siguiente: 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. 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.

Aun y cuando es más amplia las competencias señaladas en la Constitución bolivariana en comparación a la Constitución derogada de 1961, es importante señalar que el proceso descentralizador dotó a los estados de mayores competencias para modernizar el funcionamiento de los estados, con la Ley de Reforma parcial a *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*.

Artículo 4º.- En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional: 1º.- La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia; 2º.- La protección de la familia, y en especial del menor; 3º.- Mejorar las condiciones de vida de la población campesina; 4º.- La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio; 5º.- La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema

educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional; 6°.- La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico; 7°.- El deporte, la educación física y la recreación; 8°.- Los servicios de empleo; 9°.- a formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores; 10 La promoción de la agricultura, la industria y el comercio; 11 La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales. 12 La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional; 13 La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales; 14 La vivienda popular, urbana y rural; 15 La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales; 16 La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional; 17 La investigación científica; y, 18 La defensa civil.

De esta manera podemos apreciar, que el contenido de la Ley transcrita recibió carácter constitucional, al elevar parte del contenido de la ley a la Constitución, definiendo, la competencia exclusiva de los estados. Y en cuanto a las competencias concurrentes, les estableció una importante limitante toda vez que la iniciativa de transferencia le corresponde al poder nacional, eliminándole esta facultad a los estados; y con ello el objeto de la descentralización del poder nacional a los estados y de estos a los municipios queda en la competencia nacional.

Es importante resaltar que, en la primera Ley de Transferencia de Competencias, se estableció solamente, la transferencia de la Nación a los estados, lo cual indica que con la descentralización surgían las competencias a los estados en razón a que los municipios ya tenían sus propias competencias.

No obstante, la Constitución bolivariana si estableció la posibilidad de que la competencia transferida de La nación al estado pueda a su vez transferirla al municipio.

La constitución no estableció en modo alguna la posibilidad de transferir competencias ni de La Nación, ni de los estados ni de los municipios a las comunidades organizadas; así lo dejó de forma taxativa los constituyentes.

Artículo 165. “*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*”.

El constituyente no se planteó en el debate constitucional otras formas de organización territorial y por ello estableció que la transferencia llegaba hasta el órgano de administración municipal.

No obstante, la Ley de transferencias ha sufrido reformas que en nuestro criterio mutilan la aspiración centenaria de los estados de contar con más autonomía. La *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* (la LOD), se publicó inicialmente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 34.208 de fecha 28 de abril de 1989. Posteriormente fue reformada mediante la *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.753 de fecha 14 de agosto de 2003. Para finalmente sufrir una nueva reforma, mediante la *Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*

publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009.

Esta revisión de la legislación en materia de descentralización es importante en razón a que al evaluar la progresividad en materia de competencias de los estados nos encontramos, que la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* del 2009, constituye una regresión a las competencias establecidas en la Constitución de 1961 en razón a lo preceptuado en ella; y lo contenido en la primera *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público*; ahora pasan a ser competencias concurrentes.

Esta trasposición de competencias exclusivas a concurrentes, encuentra luego una justificación en la sentencia número 565/2008, dictada por la Sala Constitucional (caso: Interpretación del artículo 164.10 de la Constitución), mediante la cual, esta sala.

En todos los casos de los puertos o aeropuertos comerciales, autopistas, carreteras y puentes nacionales o estatales, la autoridad de policía administrativa, bien la autoridad acuática, portuaria o aeronáutica podrá ejercer sus competencias de supervisión y control, por lo que el Ejecutivo Nacional, podrá ejercer competencias exorbitantes como la intervención en aras de garantizar la continuidad, calidad, y normalidad de tales servicios; hayan sido o no, transferidos a los Estados.

Y con ello la competencia regresa al poder nacional, desaparece de la reforma de la *Ley de Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del poder Público* de 2009.

Nuevas transferencias no contempladas en la Constitución ni en la Ley de Transferencias

Estas son las que están señaladas en el decreto con rango valor y fuerza de ley orgánica para la gestión comunitaria de competencias, servicios y otras atribuciones¹⁰⁴.

La transferencia es transversal, afecta a estados y municipios en favor de las denominadas comunidades organizadas. Así tenemos que en el objeto de la ley señala lo siguiente:

Artículo 1. El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios, normas, procedimientos y mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos, del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado, el cual la asumirá mediante la gestión de Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o de las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades, legítimamente reconocidas, que se adecúen a lo establecido en el presente Decreto Ley y su objeto.

Estamos en presencia de transferencias de gestión y administración de servicios a las denominadas organizaciones de base del poder popular, que son las formas de estado comunal, definidas en las leyes comunales, como, consejo comunal, comuna, ciudades comunales y otras. Entes no reconocidos por la Constitución y no indicados en la Ley de Transferencias de competencias del poder público.

¹⁰⁴ *Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias Servicios y Otras Atribuciones.*

Cuando revisamos la materia objeto de transferencia, encontramos, en el artículo 27, lo siguiente:

La gestión y administración comunitaria y comunal de servicios, actividades, bienes y recursos en las siguientes materias: el mantenimiento de los establecimientos de atención primaria de salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales y construcción de vivienda, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales y mantenimiento de instalaciones culturales, administración de programas sociales, protección del ambiente y recolección de desechos sólidos, administración y mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos, prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras¹⁰⁵.

Transferencia de competencias, no existe, se transfiere es una gestión desconcentrada que, al no querer transferirla en competencia a los estados y municipios, niega el proceso histórico venezolano que anima el proceso de mayor autonomía para estados y municipios de donde la transferencia de competencias y presupuestos forma parte de ese proceso.

www.bdigital.ula.ve

No existe una explicación que justifique el hecho de negar a estados y municipios la transferencia de estas gestiones convertidas en competencias, para que sean manejadas desde el nivel central cuya ejecución es la que es desconcentrada para ser ejecutada por estas comunidades organizadas en las figuras comentadas en este trabajo de estado comunal.

Por otro lado, existe una contradicción en cuanto a la transferencia de recursos de los entes territoriales, Nación; estados o municipios, ya que en teoría deberían destinar de sus propios presupuestos para que estos grupos comunales ejecuten con presupuestos entregados las gestiones transferidas; pero ¿puede el estado o el municipio transferir recursos a otras estructuras comunitarias ajenas a su estructura para que sean ejecutadas por

¹⁰⁵ Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias y Servicios y otras Atribuciones, p. 36.

ellas en gestiones distintas a las propias del estado o municipio?. Lógicamente que no puede por ley de administración financiera.

Esta ley evidencia igual que las demás leyes del estado comunal, que la pretensión de crear estas instancias del estado comunal, no es para sustituir a los municipios y estados en la entrega de competencias directas con autonomía para la ejecución de ellas, es todo lo contrario. Se trata de liquidar competencias para no transferirlas a otros entes territoriales, sino para recentralizar la función pública, asumiendo las competencias que estados y municipios tenían y ahora pasan al poder central; vaciando sus competencias y creando un espejismo de descentralización que no es tal en un estado comunal, fin del proceso revolucionario.

www.bdigital.ula.ve

El Plan de la Patria

La historia de la Revolución Bolivariana se puede dividir de muchas formas, en razón de los eventos que a lo largo de veinte años se han producido. Para nuestro estudio que comprende un tiempo enmarcado entre la Constitución de 1999 y el 2013-2019, con el *Plan de la Patria: Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social*, lo dividiremos en dos, antes y después de la convocatoria a referendo constitucional para reformar la Constitución bolivariana en el año 2007.

Esta división no es caprichosa, la propuesta de reforma constitucional con apenas siete años de vigencia, fue considerada por su proponente como una nueva fase o etapa dentro del proceso revolucionario que pasó de ser revolución bolivariana a socialista, como

lo definió el propio Chávez: “La reforma abre otra etapa en la construcción de la patria socialista”¹⁰⁶.

Partiendo entonces de la convicción que la Constitución contiene una visión de país que no facilitaba el nuevo propósito socialista, es por lo que se propone la reforma, que al no ser aprobada por los venezolanos en referendo el 02 de diciembre del año 2007, se usa la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional para la aprobación legislativa, de los conceptos rechazados en el referendo.

Sin embargo, es necesario, para poder llevar adelante el cambio en la concepción del Estado democrático y social, a socialista, presentar los documentos que guiaron la planificación económica y social.

El primer plan se presentó como “*Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*”. Plan presentado cinco años antes de cambiar y girar hacia el socialismo; como se evidencia en el segundo plan, que lo definió como “*Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social 2007-2013*”.

De los títulos de estos planes rescatamos para nuestro estudio, el hecho de la mención específica en el segundo plan de ser socialista, mención que no tiene el primero, y con ello se comprueba el giro ideológico que se le imprimió desde el Estado y ya no solo desde el

¹⁰⁶Chávez Rafael, Chávez: 'La reforma abre otra etapa en la construcción de la patria socialista', *El mundo.es Internacional*, 2007.

gobierno a la visión de país que fueron construyendo desde este tiempo. Y, en segundo lugar, la taxativa indicación que presenta una planificación económica y social desde el gobierno nacional distinta a la que formuló en su plan anterior. Por otro lado, el segundo plan presentado por el presidente Hugo Chávez, siendo el segundo plan el que comienza en el 2007, es considerado un nuevo inicio, denominándolo, primer plan socialista de desarrollo económico y social; tomando distancia del anterior. Y a partir de este último, comienza la numeración de los planes socialistas.

En el plan 2001-2007, se identifica la descentralización y la desconcentración dentro de una misma estrategia, primero de ocupación del territorio y luego la de los ejes de desconcentración.

Es preciso comentar que la desconcentración forma parte del esquema centralista, y surge en este plan como una evidente contradicción a lo preceptuado en la Constitución Bolivariana. Así tenemos en el plan 2001-2007.

La definición de una estrategia para la ocupación del territorio mediante la *descentralización y la desconcentración*, procurará un mayor y mejor crecimiento del país, un desarrollo más equilibrado y sostenible, a la vez que generará una mejora en la distribución territorial del ingreso, basado en el aprovechamiento de las potencialidades de las diferentes regiones, lo que constituye un elemento de significación en la construcción del modelo venezolano de desarrollo.....El desarrollo más equilibrado del territorio obedece a una dinámica poblacional que favorece a las *zonas situadas en los ejes de desconcentración*¹⁰⁷.

¹⁰⁷Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, p. 15.

Mientras que la Constitución deja claramente establecida que la estrategia para perfeccionar la democracia es la descentralización. Así se desprende de la lectura del artículo 158 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. “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”.

Desde el primer plan se conceptuó un modelo centralista y centralizador que se desarrolló en los subsiguientes planes. La diferencia fundamental entre el primero y el segundo plan es el propósito de construcción del socialismo del siglo XXI que aparece en el segundo plan o desde el primer plan socialista, y en adelante será su condición de objetivo fundamental.

www.bdigital.ula.ve

El primer plan concibe la desconcentración como un objetivo cuya estrategia para alcanzarlo está en los ejes territoriales de desconcentración y con ello un nuevo concepto de su ordenación.

La desconcentración del país como objetivo requiere un proceso de modificación del patrón del poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación solo concebible a mediano y largo plazo. En tal sentido, este objetivo forma parte del Proyecto Nacional de largo plazo y la estrategia para alcanzarlo se sustenta en la definición de ejes territoriales de desconcentración, que dan lugar a un nuevo equilibrio del territorio y por ende a un nuevo concepto de su ordenación, y en la difusión y diversificación de la actividad productiva en

las zonas más idóneas de esos ejes, con objeto de fijar en ellas un mayor volumen de población, garantizándole unas condiciones de calidad de vida dignas.

Este primer plan de desarrollo económico y social, por ser el primero bajo el imperio de la nueva Constitución, funda su estrategia para consolidar el Estado Democrático, social de Justicia y derecho, en la concreción de cinco equilibrios: el económico, social, político, territorial e internacional.

El segundo plan o el primero de carácter socialista denominado “proyecto nacional Simón Bolívar primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2007-2013” cambia el objetivo, ahora su propósito se orienta a la construcción del Socialismo del Siglo XXI, sin definir qué es exactamente y con siete directrices, a la letra: Nueva ética socialista, la suprema felicidad, democracia protagónica, modelo productivo socialista, nueva geopolítica nacional, Venezuela potencia energética mundial y nueva geopolítica internacional.

Lo que no cambió de un plan al otro, fue la política de desconcentración y profundizó su concepción proponiendo una nueva visión geoestratégica del desarrollo territorial desconcentrado, con ejes desconcentrados y fachadas.

Plan de La Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2013-2019

Los planes han sido definidos como la guía para lograr los objetivos propuestos en la planificación del gobierno. Este segundo plan continúa con el propósito de la construcción del socialismo. Así se lee en la exposición de motivos de la Ley.

Es así como se presenta la actualización de la carta estratégica que habrá de guiarnos por la ruta de la transición al socialismo bolivariano del siglo XXI, con este Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019 que contempla cinco grandes objetivos históricos¹⁰⁸.

La construcción del socialismo es el objetivo de las cinco Leyes Orgánicas del Estado comunal, y objetivo de los planes de desarrollo económico y social hasta el plan en estudio que va desde el 2013 al 2019.

En este plan, el segundo objetivo es continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela. Y para ello se propone la consolidación y expansión del poder popular a través de las Misiones y Grandes Misiones Socialistas y el autogobierno en poblaciones y territorios específicos conformados como Comunas.

El poder popular está contenido en el primer gran objetivo histórico en los siguientes términos.

¹⁰⁸Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019), p. 13.

1.1.3. Fortalecer y expandir el Poder Popular. 1.1.3.1. Formar a las organizaciones del Poder Popular en procesos de planificación, coordinación, control y administración de servicios que eleven el vivir bien. 1.1.3.2. Fortalecer el Poder Popular en el ejercicio compartido de funciones de planificación, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. 1.1.3.3. Transferir al Poder Popular, en corresponsabilidad, competencias, servicios y otras atribuciones del Poder Público nacional, regional y municipal.

Como guía programática obliga al gobierno con el cumplimiento de los objetivos planteados, es significativo resaltar que, se planea reiteradamente tanto en leyes del estado comunal como en este plan el hecho de operar una transferencia de los poderes públicos, nacional, estatal y municipal, la transferencia de competencias, atribuciones y servicios; lo cual va mucho más allá de transferir solo competencias, al incluir atribuciones y servicios.

En este plan se propone reforzar la planificación centralizada, así como continuar llevando adelante políticas nacionales sin posibilidad de descentralizarlas a estados y municipios, por la centralización de sus políticas.

2.2.2. Consolidar el Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas Hugo Chávez, como conjunto integrado de políticas y programas que materializan los derechos y garantías del Estado Social de Derecho y de Justicia y sirve de plataforma de organización, articulación y gestión de la política social en los distintos niveles territoriales del país, para dar mayor eficiencia y eficacia a las políticas sociales de la Revolución. 2.2.2.1. Unificar el nivel de dirección nacional, regional, estatal, municipal y comunal de las Misiones y Grandes Misiones socialistas. 2.2.2.2. Crear el Servicio Nacional de Información de Misiones y Grandes Misiones, que establezca un registro único de los beneficiarios de las Misiones, para la planificación, seguimiento y evaluación de la efectividad de los programas sociales en el cumplimiento de

sus cometidos, mediante: a) la identificación y situación de la familia; b) la vinculación a las Misiones y otros programas sociales; c) el catastro de servicios e instalaciones sociales; d) el sistema de monitoreo de la superación de la pobreza¹⁰⁹.

El planteamiento centralizador de la actividad pública se vio reforzado por la publicación del decreto con rango, valor y fuerza de *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular* (DLOPPP, 2014); en este instrumento legal se establece el Sistema Nacional de Planificación, del cual forman parte los municipios, por lo que nace una vinculación con la Comisión Central de Planificación. Preside este organismo el Vicepresidente Ejecutivo de la República, acompañado por los Vicepresidentes Sectoriales, el Ministro con competencia en materia de Planificación y demás personas que designe el Presidente de la República.

Tiene por objeto este decreto establecer el marco normativo en lo referente al área de planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública; los ámbitos de actuación, desde una perspectiva funcional, en lo político, social, económico, político territorial, seguridad y defensa, científico y tecnológico, cultural, educativo y las que le establezca el Presidente de la República.

De esta manera las políticas y competencias se centralizaron y los entes territoriales de gobierno estados y municipios vieron sus competencias centralizadas. Importante destacar que el ámbito de actuación de conformidad al decreto (las que le establezca el Presidente de la República) es discrecional de la voluntad presidencial qué materia se centraliza.

¹⁰⁹ *Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019)*, p.13

Ahora bien, el plan de la patria 2013-2017, busca entre otros objetivos armonizar la estructura del estado comunal con los ejes de desarrollo; para esto ignora la estructura vertical del estado, municipios y parroquias; para articular solamente las del estado comunal.

2.3.1.5. Afianzar la conformación de las Comunas Socialistas, para la consolidación del Poder Popular, de acuerdo a las características demográficas de los ejes de desarrollo territorial, para alcanzar 3.000 Comunas el año 2019¹¹⁰.

El plan tiene por propósito impulsar en el cumplimiento de objetivos vinculados al estado comunal. El plan establece metas progresivas, así como la vinculación de la organización comunitaria con el estado.

2.3.1.1 Promover, consolidar y expandir la organización del poder popular en el ámbito territorial y sectorial, en la figura de las distintas instancias de participación. 2.3.1.2. Promover la organización del poder popular en el sistema de agregación comunal para la construcción del Estado Social de Derecho y de Justicia a través de instancias como *consejos comunales, salas de batalla social, comunas socialistas, ciudades comunales, federaciones y confederaciones comunales*, entre otros. 2.3.1.3. *Acelerar la conformación los Consejos Comunales a nivel nacional, garantizando la cobertura del 70% de la población total venezolana organizada en Consejos Comunales para el año 2019.* 2.3.1.4. *Promover la conformación de las Salas de Batalla Social, como herramienta de articulación entre el pueblo organizado y el Estado.* 2.3.1.5. *Afianzar la conformación de las Comunas Socialistas, para la consolidación del Poder Popular, de acuerdo a las características demográficas de los ejes de desarrollo territorial, para alcanzar 3.000 Comunas el año 2019.* 2.3.1.6. *Conformar las Federaciones y Confederaciones Comunales para el fortalecimiento de las capacidades creadoras del Poder Popular, en los ámbitos territoriales, socioproductivos, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional*¹¹¹.

¹¹⁰Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019), p. 14.

¹¹¹Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019), p. 14.

El plan es un lineamiento del gobierno para su ejecución; atiende más a la política de construir una nueva estructura territorial comunal que a la descentralización o al establecimiento de mayores competencias para los estados y municipios.

2.3.3.1. Lograr la consolidación de un sistema de articulación entre las diferentes instancias del poder popular, con el fin de trascender de la acción local al ámbito de lo regional y nacional, rumbo a la construcción de un subsistema de Comunas, Distritos Motores de Desarrollo y Ejes de Desarrollo Territorial. 2.3.3.2. Instaurar la noción de corresponsabilidad en torno al proceso de planificación comunal, regional y territorial para impulsar la participación corresponsable de la organización popular en el estudio y establecimiento de los lineamientos y acciones estratégicas para el desarrollo de planes, obras y servicios en las comunidades y regiones. 2.3.3.3. Impulsar la creación de Unidades de acompañamiento técnico integral estatales, dotando al Poder Popular organizado de herramientas técnicas útiles para una gestión comunal eficiente, eficaz, efectiva y de calidad¹¹².

El plan en comento define la prioridad del Consejo Federal de gobierno en el establecimiento de transferencia al poder popular y no al poder estatal o municipal.

2.5.2.1. Transferir competencias de los distintos niveles del Poder Público a las comunas, comunidades organizadas y demás organizaciones del Poder Popular, bajo las directrices del Consejo Federal de Gobierno, con el mayor grado de planificación para el adecuado desarrollo territorial¹¹³.

Podemos apreciar cómo las líneas de trabajo que imponen las leyes del Estado comunal se ven reforzadas por las instrucciones establecidas como guía programática de los programas llamados de desarrollo económico y social de los distintos planes de la patria y que obligan a su concreción a todos los Poderes Públicos. De esta forma, se fue construyendo el entramado de estado comunal.

¹¹²Ley del Plan de la Patria, *Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019)*, p. 14.

¹¹³Ley del Plan de la Patria, *Ley del Plan de la Patria, (Segundo Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación 2013 – 2019)*, p. 15.

La propuesta que orientó conceptualmente el contenido de la reforma constitucional propuesta en el año 2007, ya comentada en este trabajo, mantiene el mismo concepto que le da cabida a las Leyes del llamado estado comunal y al conjunto de leyes que le dan vida.

Crear una estructura vertical paralela a la preceptuada en la Constitución Bolivariana, para vaciar las competencias de los estados y municipios, en otras estructuras, como las mencionadas comunales, dejándolas en el limbo jurídico, no es otra cosa que una estrategia de centralización, para que las competencias sustraídas queden en manos del Presidente de La república.

Este proceso progresivo de vaciar competencias, llevó a los estados y municipios, a depender más del gobierno nacional; en materia presupuestaria y administrativa la dependencia es total.

Los planes de la patria, se constituyeron en la guía programática de ejecución sucesiva, impulsados desde el ejecutivo para lograr los objetivos políticos del llamado “socialismo del siglo XXI” y la *Ley Orgánica del Poder Popular*, el instrumento frente al cual los poderes públicos quedaron sometidos al cumplimiento del objetivo del logro de la construcción de la sociedad socialista. Las demás leyes del estado comunal, constituyen el diseño de la llamada nueva geometría del poder, estableciendo las estructuras comunales, y, las distintas organizaciones socio productivas de la economía socialista.

El Estado Federal

Para revisar los requisitos de la existencia de un Estado Federal se abordará el origen del Estado en la Constitución de 1811 y 1830, así como el debate constituyente de 1.999 en cuanto al tema federal, para llegar a la conclusión de si la forma federal de Estado ha sido sustituida por el estado comunal, propuesto y adelantado por impulso del Poder Ejecutivo con el respaldo del resto de los poderes públicos al ser considerado el estado comunal como objetivo del proyecto político revolucionario y socialista.

Este tema federal es el centro de la narrativa histórica de Venezuela en la discusión constitucional y política; razón por la cual es considerado en este trabajo fundamental para resolver las interrogantes planteadas como eje de la investigación.

Así tenemos una primera definición que nos orienta sobre ¿Qué es un Estado federal?

Un Estado federal puede ser definido como un conjunto de estados autónomos, independientes y soberanos que por una determinada decisión se unen creando a un ente con personalidad jurídica, al cual ceden parte de su soberanía para el ejercicio de ciertas competencias. De este modo los poseedores iniciales de las competencias para ejercer el poder público son los estados miembros de la federación, quienes, por la vía de la delegación, como excepción a la regla, transfieren el ejercicio de algunas de estas competencias al poder federal¹¹⁴.

Supone en consecuencia un conjunto de Estados se unen para formar un Estado Federal, al cual le entregan parte de su soberanía para que la ejerza en nombre de todos estos Estados.

¹¹⁴Abolins D., “El federalismo como forma de estado, Derecho Comparado”. *Erga Omnes*, p. 429.

En 1811 cuando se proclama la independencia de Venezuela por parte del Congreso de la República, se estableció el modelo de Estado Venezolano fundado en el principio de organización Federal, que según Yánez (1839), no es más que: "La unión en un sólo estado de varios estados que conservan su independencia respectiva, pero que se comprometen a respetar ciertas medidas de interés común"¹¹⁵.

La primera Constitución de Venezuela lo refiere de la siguiente manera. Constitución de 1811:

Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad general de la Confederación. En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado à 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, baxo 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 establecen. Del mismo derecho gozarán todos aquellos territorios que por división del actual, o por agregación a él vengan 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 reunido¹¹⁶.

Considerando que la idea de independencia de La Corana española encuentra a unas provincias que en el manejo de la función político-administrativa la ejercían de forma descentralizada, es por lo que los constituyentes de esa época fundaron la república en estos principios de federación.

¹¹⁵Yánez Francisco, *Manual político del venezolano (Breve exposición de los principios y doctrinas de la ciencia social que deben ser conocidos por la generalidad de los ciudadanos)*, pp. 81 – 82.

¹¹⁶Brewer, Allan, *Las Constituciones de Venezuela*, p. 32

Comienza La historia Constitucional de Venezuela con la aprobación y promulgación de la Primera Constitución aprobada en 1811 por el Congreso Constituyente que le da piso jurídico a La Nación venezolana luego de la independencia de España, y con ella la denominada Primera República.

Considerando que la autoridad territorial precedente a La Nación venezolana son las provincias era y es lógico afirmar que la figura de gobierno de esa primera constitución tuviese un carácter federal para poder establecer coordinación entre ellas sin el temor de regresar a modelos del que estaban saliendo y por el cual combatían. Las provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela tenían poder local. Así queda plasmada en el Acta de Ayuntamiento de Caracas de 19 de abril de 1810 y Declaración del 5 de julio de 1811 del Congreso de las Provincias Unidas de Venezuela.

En el nombre de Dios Todopoderoso, nosotros, los representantes de las Provincias Unidas de Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, que forman la Confederación americana de Venezuela en el continente meridional, reunidos en Congreso, y considerando la plena y absoluta posesión de nuestros derechos, que recobramos justa y legítimamente desde el 19 de abril de 1810¹¹⁷.

La noción de “federación” tiene su origen en el latín “foederatio” y hace referencia al acto de federar (es decir, de generar unión por medio de alianzas, ligas, fusiones o pactos entre diversas partes involucradas). Por análisis extensivo se puede afirmar que el Estado Federado es aquel Estado que surge de esta acción; de aglutinar territorios, estados, comarcas, provincias, departamentos.

¹¹⁷ Documentos Constitucionales de la Independencia 1811, Colección textos Legislativos. Caracas, Editorial jurídica venezolana, N° 52, 2012, p. 330.

Es la primera constitución, luego de la separación de la Gran Colombia, una de las de más larga duración ya que tuvo una vigencia de 27 años, elaborada en el congreso Constituyente de Valencia y promulgada por el General José Antonio Páez, establece un sistema centro federal, aunque consideraba el Estado como “unitario”, “centralista” entregaba facultades autonómicas a las provincias que integraban la nación. Figuras político-territoriales; Asamblea y Diputaciones Provinciales electos por los cantones que integraban cada provincia.

La discusión entre federación y centralización, con sus variantes de regionalización y descentralización son figuras que en el desarrollo institucional se crearon y desarrollaron perfeccionando los dos modelos. Es una discusión actual, así en 1982 de argumentaba de esta forma:

La Federación, en efecto, por definición, es una forma de Estado descentralizado, contrario al Estado Unitario, que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales con potestades políticas autónomas, reflejadas, básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ella, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si esta descentralizado político-territorialmente, y será unitario se carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales¹¹⁸.

En el Estado federal se ejerce la función constitucional, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional a través de unos órganos nacionales en cuya conformación participan los estados federados; a su vez, estos en su espacio territorial ejercen las funciones legislativa, ejecutiva, jurisdiccional y de control por medio de órganos propios, independiente de los órganos nacionales. Tienen su expresión en los estados. Existe poder central único, pero

¹¹⁸Brewer Allan, *El Estado Crisis y Reforma*. Caracas, Ital gráfica, 1982, p. 97.

conservan autonomías para el ejercicio de funciones administrativas y políticas. La soberanía es única.

La autonomía y la Participación son características del Estado federal. La primera en razón a que los estados se dan su propia constitución estatal, las competencias de los estados las fija la constitucional nacional o federal, sus leyes regionales, elegir su poder ejecutivo y legislativo, organizar su poder judicial. Mantienen autonomía en cuanto a los asuntos que surjan con motivos del ejercicio de gobierno territorial y la participación en cuanto a la posibilidad de participar en los asuntos nacionales, toda vez que coadyuvan en la formación de las decisiones de carácter nacional, fundamentalmente en los parlamentos.

La estructura federal responde y resuelve las tensiones que se generan en toda sociedad entre la concentración del poder como expresión de un sentimiento de unidad para lograr las metas nacionales y del reconocimiento de la diversidad y particularidad como deseo de los ciudadanos. Es una forma de equilibrar entre el nivel central y distribuir el poder con los estados con un doble compromiso de lograr metas regionales y nacionales.

El Estado federal en la constituyente

La propuesta contenida en el informe que fue a la plenaria de la constituyente, revivió el debate sobre el modelo de Estado, así tenemos que la propuesta presentada señala el Artículo 4, La República de Venezuela es un Estado Federal que se rige por los principios

de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia, subsidiaridad y corresponsabilidad.

Es importante considerar que este debate constituyente y en particular de la forma de Estado, se da en un tiempo en el cual, el modelo de estado centralizado consagrado en la Constitución de 1961, ya se había agotado; y después de una experiencia exitosa de descentralización político administrativa, que obviamente estaría presente en este debate, pero que no estaba contenida en la propuesta de definición llevada a la plenaria por la comisión a su cargo y es el punto central ya no la forma de Estado federal sino la incorporación de la palabra descentralización para señalar con ella que no es la misma federación de las constituciones anteriores. Así encontramos la primera intervención señalando.

Si a esto no le agregamos el concepto de descentralización, entonces este esquema federal es más de lo mismo. Es el esquema federal de la constitución “moribunda”. Es importante agregarle “descentralización” a este artículo 4° para que indique realmente que estamos en un esquema federal. Un nuevo sistema político que llamaría “nuevo federalismo” pero por un problema de redacción lo definiría “descentralización”, pero en el fondo es un nuevo federalismo¹¹⁹.

El debate constituyente fue escenario de verdades expuestas a la luz de la historia, donde la federación es el centro de la argumentación.

Reproducimos hoy el más antiguo, el más importante, el más complejo y el menos resuelto de todos los debates constitucionales de la historia de Venezuela. La razón por la cual ese debate se plantea y se replantea una vez más, es porque Venezuela no ha sido nunca ni puede ser jamás un Estado Federal. El término “Federal” tiene una connotación muy clara en la ciencia política. Implica el pacto de estados soberanos que declinan su soberanía individualmente para constituir un Estado Federal. Ese fue el caso de las 13

¹¹⁹ Medina Pablo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p.15.

colonias inglesas de la América del Norte que hicieron un pacto Federal en Filadelfia en el año 1789.

Ese ha sido el caso de países que siendo la unidad de una compleja diversidad histórica, como es el caso de España que es un conglomerado de nacionalidades que se desarrollan en la Península Ibérica, cada una de ellas con su personalidad propia: catalanes, aragoneses, valencianos, vascos, castellanos, leoneses, andaluces, levantinos, etcétera, han logrado después de siglos de debate, una fórmula aceptable en la última Constitución Española, porque la diversidad existe.

En Venezuela no existe esa diversidad; no existía en 1810 cuando se iniciaron los acontecimientos del 19 de abril. Las provincias que tenían unos viejos antecedentes históricos de diferenciación.

La provincia de Barcelona apenas se creó en 1811, la provincia de Mérida, si bien es cierto que era antigua, en ese momento era parte de la provincia de Maracaibo y se creó también entre 1810 y 1811, lo mismo sucedió con la provincia de Caracas la más grande de todas las provincias que formaban lo que se conoció o empezó a ser “la Capitanía General de la República de Venezuela” a partir de 1777, desapareció con el correr del tiempo porque eran verdaderas ficciones político-territorial. Lo de mayor influencia en la formación territorial venezolana, no fueron las provincias que variaron a lo largo de los 300 años entre la primera Capitulación de 1501 y la Cédula de Carlos III de 1777, lo más importante eran las ciudades. La nacionalidad venezolana se formó alrededor del municipio y de la ciudad, y eso si tiene raíces históricas que se remonta al mismo inicio de la formación de los pueblos ibéricos de la península de España, a partir del siglo XI.

El término descentralización es enteramente distinto. La descentralización, es un concepto administrativo, de eficacia gerencial, de realidad de que mucho más y mejor conoce la administración de un lugar apartado de la capital, que lo que conoce un burócrata sentado detrás de un escritorio en Caracas. La descentralización es un concepto moderno, es un concepto que es menester probar, pero no caer en la repetición del más viejo y el menos resuelto de todos nuestros debates constitucionales.

Venezuela no es, repito ni puede ser jamás gracias a Dios, un Estado Federal, porque Venezuela gracias a Dios y a la manera como nos hemos formado es un estado homogéneo, no tenemos diferencias raciales ni regionales, ni religiosas, que son la maldición de otros países. Gracias a dios, somos un estado homogéneo, pero con las palabras no se puede jugar, porque las palabras tienen un peso y un significado y más adelante salen como base para movimientos de desintegración y de secesión de la República¹²⁰.

Otros constituyentes incorporaron elementos indispensables en el contexto mundial como el caso de la globalización como una limitación a la concepción del estado nación, y

¹²⁰Olavarría Jorge, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 15 – 16.

la necesidad de fortalecer lo local, sin dejar de fortalecer la Nación, así se desprende de la intervención que formuló uno de los representantes del pensamiento comunista.

Hay varias maneras de asumir el Federalismo, el Estado federal. El federalismo debería ser una tendencia y una fórmula hacia la unión nacional. La vieja tendencia federalista en Venezuela ha sido todo lo contrario, una tendencia separatista, es la tendencia que Bolívar condenó en Cartagena y que acusó de haber causado la pérdida de la Primera República.

El federalismo después se convirtió en un pretexto, en una fórmula, para el uso de los viejos caudillos y mantener en las regiones las pequeñas repúblicas, los getthos para el dominio absoluto de los grandes latifundistas, de los grandes dueños de las peonadas y de los rebaños de ganado. El partidismo de los años 40 distorsionó el federalismo y lo convirtió en un fundamento para crear en cada región mafias que despilfarraban los recursos de los venezolanos y debilitaron al Estado nacional, a la República. Ese viejo Federalismo es un cadáver y no podemos resucitarlo.

Se supone que el constituyente está hablando del nuevo Federalismo. Sería ideal que en el artículo apareciera una fórmula que se usó en la Constitución del 61, que era: “El Estado Federal en los términos consagrados en esta Constitución...” porque es a partir de este momento cuando nosotros vamos a definir cómo entendemos la Federación, es decir, entiendo que vamos a crear una nueva República sobre las bases de un nuevo Federalismo fundamentado en un fuerte Estado nacional y fuertes poderes locales. Que vamos a consagrar los poderes locales, la autonomía municipal, los municipios como fuente viva, exacta, auténtica de la institucionalidad y, de la democracia venezolana, de la descentralización y del verdadero federalismo, y que vamos a debilitar la intermediación burocrática que tanto daño le ha hecho al estado nacional.

En un momento en que la globalización significa el debilitamiento del Estado nacional, supongo que vamos a consagrar un Estado Federal en los términos de fortalecer el estado nacional y los poderes locales, por eso los debates sobre cómo entendemos el estado Federal se van a dar a partir de los capítulos que siguen, cómo vamos a consagrar el Poder Legislativo, como vamos a consagrar la competencia del estado nacional y la competencia de los estados, y es decir el curso del debate constituyente¹²¹.

¹²¹García Ponce Guillermo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 16

Es importante resaltar, que el constituyente de la bancada revolucionaria deja claro, que la descentralización debe recaer sobre municipios y estados de donde la competencia que se les atribuya determinara el grado de su autonomía.

La discusión constituyente dejo claro lo que en la academia se repite, en el sentido de que no existe un solo modelo de federación. Cada federación tiene particularidades y características; no es un solo modelo, así se expresó en el debate.

En primer lugar, no existe un esquema único ideal de federación; eso dejó de existir ya hace casi 200 años, cada federación es una peculiaridad y, por lo tanto, no tenemos que estar pensando en modelos cuando declaramos al Estado venezolano cómo un Estado Federal, forma que así haya sido en el papel nos ha acompañado durante toda nuestra historia.

Es conocida mi posición sobre el tema Federal y la descentralización, y no voy a teorizar, lo que quiero es proponer completar este artículo estando de acuerdo con los planteamientos formulados por los constituyentes Pablo Medina, Guillermo García Ponce y algunos otros, en relación al tema de hacer referencia a no solo la descentralización sino a los términos en que se establece en la Constitución.

Mi propuesta formal es regresar a la redacción original de la Comisión de las disposiciones fundamentales, que fue considerada en la Comisión constitucional, agregando después la palabra “Federal” la siguiente frase. “la República de Venezuela es un Estado Federal, descentralizado, formado por las entidades políticas que derivan de la distribución del Poder Público en los términos consagrados por esta Constitución y que se rige.....”

De manera que ahí se hace referencia a la descentralización, se hace referencia a los términos de la Constitución y también al concepto de distribución del poder público, y esto concilia con otros aspectos que están en el texto constitucional como ustedes pueden ver el artículo 145 que se refiere al poder público, y que comienza diciendo. “el Poder público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y Nacional.....”, es decir, el sistema Federal es un sistema de distribución del Poder Público en niveles territoriales, descentralizados y con una descentralización política no solo administrativa¹²².

¹²² Brewer Allan, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 17.

La postura de otros constituyentes que a su vez son historiadores permitió conceptualizar y avanzar en el debate precisando conceptos y tópicos que están inscritos en la historia de Venezuela.

Efectivamente el tema del federalismo es uno de los temas históricos en el debate político de Venezuela como República. Realmente deberíamos contar con mayor información histórica, y con una clara conceptualización de los términos, qué nos permitan a nosotros definir que es un Federalismo, qué es un estado Unitario históricamente hablando, qué es descentralización y que es centralismo.

Como planteó el constituyente Olavarría, en toda la Historia Republicana de Venezuela el concepto Federal ha estado presente, pero más como una palabra que como una realidad, pero esa realidad tiene sus efectos políticos. y si revisamos todas las discusiones generadas especialmente en la Convención de Valencia de 1858, y el debate mismo que se generó en 1947 y en 1961, nos damos cuenta de que ha existido interesadamente una confusión de términos entre federalismo y centralismo.

Sabido por todos es cómo el término entró en el imaginario político venezolano con la guerra Federal. Pero para el pueblo de Venezuela el federalismo es igualdad, es democracia, y así lo asumió en la guerra social federal del siglo pasado, y para las oligarquías regionales el federalismo es la autonomía y la segregación. Por eso es un término confuso, y por ello he elaborado un documento de investigación histórica, porque es mi campo, que he denominado Democracia, Federalismo y descentralización, partiendo del concepto mismo de que el Estado federal consiste en dar una organización política a los cuadros intermedios, a las regiones o provincias, constituidas en verdaderos estados en el interior del propio Estado. Así se oponen los estados miembros federados al estado Federal que engloba y coordina.

Si revisamos esta conceptualización que tomo de Maurice Duverger, nosotros no hemos sido Estado Federal. Por eso deberíamos tomar el concepto de que éste ha sido un estado históricamente unitario, y si este término no nos gusta, deberíamos simplemente establecer el criterio de lo que ha sido Venezuela desde 1810 en adelante, un estado que ha tratado de desarrollarse como una entidad única, por eso cito textualmente la Constitución de 1819, el Libertador, que en su artículo 1º del título 2. De la República y división de su territorio. Sección Primera. De La República, dice: “La República de Venezuela es una e indivisible” y ¡así deberá seguir siendo históricamente!

En consecuencia, quiero plantear que hay que zanjar esta polémica. Si leemos el planteamiento de hombres como Fermín Toro, que fueron desescuchados en el 58, si desestimamos los planteamientos mismos y busquemos las actas del 61, vemos cómo en todos ellos existía el planteamiento de que la Federación es un hecho histórico en Venezuela, más que una forma de organización del poder, y creo que en el momento en que el otro Estado nacional venezolano como

cualquier otro estado nacional de nuestro tiempo, se encuentra presionado, por localismos y globalizaciones, debemos fortalecer el concepto de nación venezolana y buscar en la Descentralización, el equilibrio entre centro y regiones, como ciudadanos no confundir los términos, y por eso voy a proponer esta última redacción para su aprobación¹²³.

El debate constituyente pone en la mesa de los discursos la valoración de si ciertamente la definición establecida en la Constitución de 1961, en relación a la definición de ser el Estado Federal en los términos establecidos en ella, se compadece de una realidad que se haya podido evidenciar en el tiempo de su vigencia.

No se puede entender ese proceso sólo leyendo la carta del año 1811, hay que leer todas y cada una de las Cartas constitucionales de las provincias. En 1830 se plantea el debate en realidad de forma agreste, y se llega a una fórmula de transición inédita, que es la fórmula centro-federal. Y hacia 1864 gravita el concepto de federación, pero no en términos constitucionales ni en términos políticos. La federación como dice Juan Uslar Pietri en el análisis y evaluación que hace de este término, tuvo fundamentalmente un contenido social en contra de los terratenientes y en contra de los privilegios las oligarquías mantuanas que persistían, después del proceso de la independencia. A partir de allí se conforma una corriente de pensamiento, que hace entrar en contradicción la idea de federación en su sentido social y la idea de Estado unitario y centralizado.

En verdad que ese Estado se consolida con esas llamadas tres Constituciones gomecistas, pero en 1961 donde se replantea el debate, y se produce una gran gigantesca mentira colectiva. El Artículo 2º dice “Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos en esta Constitución”. Y cuando se va a la revisión de la Constitución, los estados tienen competencias residuales, y no existe verdaderamente un concepto profundo desarrollado de lo que el régimen municipal tal y como nosotros lo estamos planteando en el proyecto Constitucional...

De tal manera que la formulación que aquí se hace es una formulación sobria, clara, suficientemente discutida, que puede ser enriquecida con muchos de los planteamientos que se han hecho aquí, sobre todo esa preocupación que yo comparto en relación al concepto de subsidiaridad. Pero, es hora, desde 1911 para acá, de que nosotros definamos si finalmente vamos a un Estado unitario, centralizado, o si nosotros de verdad asumimos la revolución de un Estado

¹²³ Rojas Reinaldo, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p. 17 – 18.

Descentralizado, que hoy día se entiende como connatural a la democracia y a la verdadera y genuina reivindicación de los ciudadanos¹²⁴.

Importante revisar a lo largo del tiempo es, si el espíritu constituyente plasmado en la Constitución de 1999, se verifica hoy, con el paso del tiempo ha debido construir un Estado con competencias trasladadas del poder central a los estados y municipios. Hemos visto en esta investigación que no fue posible.

Nadie de la corriente revolucionaria, asomó un atisbo de posibilidad en el debate, de que las cosas que se viven hoy y que son objeto de investigación hubiese podido suceder. Salvo una intervención que centró el discurso en un modelo de estado central y fuerte y un municipio como receptor de las competencias por descentralizar, dejando sin mencionar para nada a los estados como la instancia territorial de gobierno que cubre a los estados.

Nosotros nos paseamos por desmontar el Estado central. Por supuesto, hubo presiones de tipo político – y siempre las habrá-, pero nos planteamos por un Estado central fuerte, y reconocer el municipio fuerte; y la descentralización tiene sentido si sus beneficios llegan a la gente. Por eso el municipio debe ser el epicentro de la descentralización. No hay nuevo federalismo si no hay descentralización¹²⁵.

Esta última afirmación, puntualiza que si no hay descentralización no hay federalismo, lo cual, ayuda a ubicarse en la pregunta que plantea este trabajo, desde el punto de vista de responder si el modelo de estado constitucional ha sido sustituido por imperio de la implantación del nuevo estado llamado comunal y que orientan los distintos planes de la patria.

¹²⁴ Escarrá Herman, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p.18.

¹²⁵ Isturiz Aristóbul, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, p.20.

CONCLUSIONES

Hemos investigado y evaluado el estado actual de la autonomía de los estados y municipios, determinamos cuales son las nuevas formas del Estado comunal e identificamos las instituciones que se proponen y cómo quedan los estados, municipios desde el punto de vista de sus competencias. De esta forma, dar respuesta a la interrogante ¿Ha sido sustituido o suprimido el principio de autonomía política y con él un cambio en la concepción federal del modelo de Estado?

Se llega a la Constitución de 1999, aprobada en referendo popular; con unos estados, que por imperio del proceso de descentralización política y administrativa terminaron contando con Autonomía en virtud de esa descentralización. Los municipios ya contaban con competencias propias atribuidas en la ley. Sin embargo, en el proceso de descentralización política se vieron beneficiadas con la elección directa de los alcaldes y la separación del cuerpo legislativo del ejecutivo municipal.

La Constitución de 1999 le otorgó competencias exclusivas y concurrentes a los estados y municipios, para el ejercicio del gobierno en sus ámbitos territoriales. El proceso político iniciado con la nueva Constitución comenzó enarbolando banderas nacionalistas y bolivarianas, pero terminó enarbolando la bandera socialista llamada del siglo XXI. Se pudo constatar en la oportunidad de la propuesta de la reforma Constitucional para ser sometida a referendo, que el propósito era incorporar los conceptos socialistas y lo que se

denominó como una nueva geometría del poder, que comporta una organización territorial distinta a la preceptuada en la Constitución.

Aun y cuando la propuesta sometida a referendo en el 2007, fue negada por los ciudadanos, la revolución desde el gobierno, con los Poderes Públicos bajo la única dirección del presidente al usar su mayoría absoluta en la plenaria de la Asamblea Nacional por ausencia de la participación de las fuerzas democráticas, en las elecciones del 4 de diciembre de 2005; le permitió elaborar leyes, cuyo contenido fueron los conceptos y propuestas previamente rechazadas.

De esta manera los Poderes Públicos fortalecieron las leyes del Estado comunal al hacer silencio cómplice de la violación de la Constitución, cuyo contenido se fue desaplicando en favor de las leyes comunales. Se usó la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de ser el único intérprete de la Constitución y del hecho que sus decisiones no son recurribles, para liquidar el contenido de la Constitución en materia de Autonomía de estados y municipios. De esta manera, la Sala Constitucional haciendo uso de su poder de interpretación reescribió en la práctica los artículos constitucionales.

Las políticas públicas se miden por resultados y es así como se aprecia que la función del Estado venezolano se centralizó y el presidencialismo se acrecentó, en detrimento de estados y municipios que vieron a sus Autonomías y competencias exclusivas, ser absorbidas por el poder nacional, y la descentralización alcanzada en el periodo anterior igualmente se perdió.

Así tenemos que el Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional el 25 de abril de 2008, publica una sentencia en la que se modifica el numeral 10 del artículo 164 constitucional, sobre las competencias exclusivas atribuidas a los estados para la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como de aeropuertos comerciales y puertos, eliminando una competencia exclusiva. Posteriormente en 2009 con la reforma de la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, ratifica el contenido de la sentencia de la Sala Constitucional en cuanto al arrebato de las competencias exclusivas.

La llamada nueva geometría del poder propuesta en la reforma constitucional del 2007, fue posteriormente llevada a la *Ley del Estado Comunal*, para posteriormente fusionarla como entes territoriales en la reforma de la *Ley de Régimen Municipal*; ya comentada en el capítulo correspondiente.

En la *Ley del Consejo Federal de Gobierno*, se crearon otros entes territoriales, como las regiones federales de desarrollo, que luego cambiaron por regiones de base. Pero se puede apreciar que la intención nunca fue fortalecer los estados y municipios, menos profundizar la descentralización cuando los recursos en esa instancia para su aprobación dependen del vicepresidente de la República.

La propuesta constitucional del Consejo Federal de Gobierno, estaba definida como una instancia superior para armonizar la planificación de las políticas públicas; una instancia de consulta permanente en el correaje vertical de los consejos de planificación de municipios y estados con el nivel nacional.

Sin Autonomía financiera no existe descentralización. Por tanto, la Autonomía de los estados que fue desconocida en las leyes del estado comunal (*Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Comunas, Ley Orgánica del Sistema económico Popular, Ley Orgánica de Planificación pública y Popular y la Ley Orgánica de Contraloría Social*) tampoco le fue atribuida a los entes territoriales concebidos en estas leyes.

La Autonomía fue eliminada para los estados, los entes territoriales creados no tienen Autonomía y, por lo tanto, al dar respuesta a la pregunta de esta investigación, se concreta señalando que la Autonomía no fue sustituida sino eliminada.

Con la negación de la Autonomía y la reversión de la descentralización, regresamos al Estado unitario, centralizado y presidencialista. La distribución de competencias territoriales asumidas ahora por el poder central define consecuentemente la liquidación de la concepción de Estado federal descentralizado; por consiguiente, la concepción del modelo de Estado fue sustituida.

FUENTES

Bibliográficas, Hemerograficas yDigitales

ABOLINS ROJAS, Daira, “El federalismo como forma de estado, Derecho Comparado”. *Erga Omnes*, N° 1, 2006, p. 429. Recuperado de: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf

ACUÑA, Eduardo., “*Simón Bolívar. Obra política y constitucional*”. Madrid, España: Editorial Tecnos (grupo ANAYA), 2007.

AIZPURUA, Aguirre Ramón, “Municipios”. *Diccionario de historia de Venezuela*. Caracas, fundación polar, segunda edición, t. II, 1997, pp. 1032- 1036.

ALMARZA, Ángel, “*19 de abril de 1810. Último acto de fidelidad al Rey de España*”. Caracas, Venezuela: Editorial libros marcados, 2010.

ALMARZA, Ángel, “Venezuela independiente: Una nación a través del discurso (1808-1830)”. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*. N° 46, 2013. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26202013000200008&lng=es&tlng=es.

ARCAYA, Pedro Manuel, “Municipios”. *Diccionario de historia de Venezuela*. Caracas, Fundación Polar, segunda edición, t. II, 1997, p. 1036.

ARRÁIZ, Rafael, “*Venezuela: 1830 a nuestros días*”, (*Breve historia política*). Caracas: Editorial Alfa, 2016, pp. 244, p. 20. Recuperado de: https://books.google.co.ve/books/about/Venezuela_1830_a_nuestros_d%C3%ADas.html?id=oOx4DwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

BOLÍVAR, Simón, “Manifiesto de Cartagena”. [Documento PDF]. *Biblioteca virtual universal*, 2003. Recuperado de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/1232.pdf>

BOISIER, Sergio, “La descentralización: un tema difuso y confuso”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. N° 5, 1990, pp. 3-4. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8835>

BRICEÑO-IRAGORRY, Mario, *Tapices de la historia patria*, Caracas, Venezuela: Editorial Talleres litográficos de impresos Urbina, C.A., Sexta edición, 1982, p. 94 – 99.

BREWER-CARIAS, Allan, Discurso de investidura como Doctor Honoris Causa. Acto de Apertura del Curso 96/97 en la Universidad Carlos III de Madrid, España. 1996. Recuperado de: <http://www.uc3m.es/ss/Satellite/UC3MInstitucional/es/TextoMixta/1371219512456/>

BREWER-CARIAS, Allan, “*Documentos constitucionales de la independencia, 1811*”. Colección textos legislativos. Caracas, Venezuela: Editorial jurídica venezolana, N° 52, 2012.

BREWER-CARIAS, Allan, *El Estado Crisis y Reforma*. Caracas, Venezuela: Ital gráfica, 1982, p. 97.

BREWER-CARIAS, Allan, “Inicio del Constitucionalismo en América en 1811”. *Revista Pensamiento Constitucional*. N° 17, Vol. 17, 2012 p. 55. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/5405>

BREWER-CARIAS, Allan, *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, España: Imprenta FARESO, S.A., 1985.

BREWER-CARIAS, Allan, “Las primeras manifestaciones del constitucionalismo en las tierras americanas fueron, Las Constituciones Provinciales y nacionales de Venezuela; y la Nueva Granada en 1811-1812, como fórmula de convivencia democrática civilizada”. *UNED.Revista de Derecho Político*. N° 84, 2012, p. 255. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9204/8797>

CABANELLAS, Guillermo, “Autonomía”. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, República de Argentina, Helistha S.R.L., 21a edición, 1989.

CARRERA DAMAS, Germán, “*Una Nación llamada Venezuela*”. Caracas, Venezuela: Monte Ávila Editores Latinoamericana C.A., 2006.

CASSESE, Sabino, *Las Bases del Derecho Administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1994, p.152.

CHÁVEZ Rafael, “La reforma abre otra etapa en la construcción de la patria socialista”. *El mundo.es Internacional*, 2007. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/08/16/internacional/1187227940.html>

CONILL, Jesús, “La invención de la autonomía”, *Revista EIDON*. España, N°39, 2013, p.3. Recuperado de <https://studylib.es/doc/5326822/la-invinci%C3%B3n-de-la-autonom%C3%ADa>

DE LA CRUZ, Rafael., “Una era de caminos”. *Descentralización, Gobernabilidad, Democracia*. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 13.

DONÍS RIOS, Manuel, citado en Artigas Yuleida y Brizuela Jean Carlos, “Ideas y discusiones sobre la administración territorial en Venezuela (1870-1899)”, *Revista Presente*

y pasado, Mérida-Venezuela, Escuela de Historia, Universidad de Los Andes, N° 37, 2014, pp. 184-186.

DONÍS, Manuel, “El 19 de abril de 1810 en la provincia venezolana y otros asuntos relativos a San Carlos”. *Tiempo y espacio*. Caracas, Venezuela. N° 55 Vol, 21, 2011, pp. 113-130. Recuperado de: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-94962011000100007&lng=es&tlng=es.

LARES, Eloy., *Manual de derecho administrativo*. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela. 12ª ed. 2001, pp. 486 - 487.

ORTIZ L., *La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. (Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano)*. Memoria para optar por el Título Magister en Derecho Administrativo, Facultad de Jurisprudencia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia, 2015, p. 161.

QUINTERO, Gilberto. “El corregidor en la historiografía venezolana. Evaluación y balance del estudio histórico de este funcionario de la burocracia del régimen hispa”. *Revista Mañongo*, N° 34, Vol. XVIII, 2010, p. 234. Recuperado de: <http://servicio.bc.uc.edu.ve/postgrado/manongo34/art11.pdf>

RODRÍGUEZ, Bartolo, *Metodología Jurídica*. [ARCHIVO PDF]. *Colección textos jurídicos Universitarios*, México D.F: Planeación y servicio Editorial, S.A., 2006, pp. 41-42. Recuperado de: http://www.academia.edu/8044480/Metodologia_juridica_bartolo_pablo_rodriguez_cepeda

ROJAS, Reinaldo, “*El 19 de abril de 1810 y otros estudios sobre la independencia*”. Barquisimeto, Venezuela: Consejo Nacional de Universidades Barquisimeto, 2010, p. 36

RUIZ, Carlos, “La descentralización administrativa en la Constitución 1812”. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. España, N° 28, 2013, p. 188. Recuperado de https://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.28._Carlos_Ruiz_Miguel.pdf

SÁNCHEZ, E., *Estado Comunal y Estado Federal en Venezuela*. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo, 2016, p. 140.

S/D, “Autonomía”. *Glosario de Derecho Internacional – Derecho UNED- Isipedia*, s/f. Recuperado de <http://derecho.isipedia.com/glosarios/glosario-de-derecho-romano/a/autonomia>

VENEZUELA – Congreso Constituyente, *El libro nacional de los venezolanos, (Actas del Congreso Constituyente de Venezuela en 1811: orígenes de la República)*. Caracas, Venezuela, 1911, p. 49 Recuperado de: <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000084229&page=1>

VENEZUELA - Congreso Constituyente (1830), *Alocución del Congreso Constituyente al presentar al pueblo la Constitución*. Valencia, Venezuela: Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2002. Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc5d8r3>

YÁNEZ, Francisco, *Manual político del venezolano (Breve exposición de los principios y doctrinas de la ciencia social que deben ser conocidos por la generalidad de los ciudadanos)*. Caracas, Impreso por V. Espinel, 1839, pp. 81 – 82.

FUENTES LEGALES

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999.

Constitución Federal para los Estados de Venezuela, 21 de diciembre de 1811, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*. Caracas, Venezuela: Imprenta Nacional, 2003.

Constitución del Estado de Venezuela, 24 de septiembre de 1830, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*. Caracas, Venezuela: Imprenta Nacional, 2003.

Constitución de los Jóvenes Estados Unidos de Venezuela, 22 de abril de 1864, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*. Caracas, Venezuela: Imprenta Nacional, 2003.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 27 de abril de 1881, *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*. Caracas, Venezuela: Imprenta Nacional, 2003.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, 21 De junio De 1893”. *Asamblea Nacional Servicio Autónomo de la Información Legislativa, (Textos Constitucionales 1811-1999)*. Caracas, Venezuela: Imprenta Nacional, 2003.

Diario de debates. Asamblea nacional constituyente en Gaceta constituyente, Sesión ordinaria número 34, Caracas/Venezuela, Imprenta del Congreso de La República, 2 de noviembre de 1999, pp. 25 – 29.

Ley Orgánica del Régimen Municipal. Gaceta oficial de la República de Venezuela, N° 4.108. Caracas, 15 de junio de 1989.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela No. 5.963 Extraordinaria, Año Cxxxvii -Mes V, Caracas, 22 de Febrero de 2010.

Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.153, Extraordinario. Caracas, 28 de diciembre 1989.

Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.079 Extraordinaria, 15 junio de 2012.

Ley del Plan de la Patria Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.118. Extraordinario. Caracas, 4 de diciembre de 2013. Recuperado de: <http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/36-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019/209-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019>

Ley de Reforma Parcial de la Ley orgánica del Poder Público Municipal, Gaceta oficial Extraordinario N° 6.015. Caracas, 28 de diciembre de 2010.

Ley de Reforma Parcial de la Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de Estado. Gaceta oficial de la República de Venezuela, N° 4.086, Extraordinario. Caracas, 14 de abril de 1989.

Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Recuperado de: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>

Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Recuperado de: <https://www.curricular.info.ve/PNF/pnsb.pdf>

Tribunal Supremo de Justicia, expediente número 03-2415, sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso Herberto Contreras Cuenca. Recuperado de: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/1153-101000-00-1241%20.HTM>