

**La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del
federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano**

LUIS ROBERTO ORTIZ ARCINIEGAS

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2015

**La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del
Federalismo puro en el marco del ordenamiento latinoamericano.**

**Trabajo de grado presentado para optar al título en Magister en Derecho
Administrativo**

Liliana Estupiñán Achury

Directora de Tesis

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2015

Tabla de contenido

Introducción General	6
Capítulo I: El Estado federal, antecedente directo de modelos constitucionales. Un precepto que ha sufrido alteraciones, variaciones y mutaciones, producto de la influencia soberana y política de otras organizaciones o sistemas estatales	12
Introducción	12
1. Antecedentes históricos. Un paralelo entre el federalismo norteamericano y el federalismo Europeo	13
1.1. El caso europeo.....	13
1.2. El caso norteamericano.....	14
2. Factores generadores del federalismo y teorías aplicables al Estado federal, según la estructura acogida por el sistema.....	18
2.1. Factores Generadores del sistema federal.....	18
2.2. Naturaleza jurídica del sistema federal; teorías aplicables	22
2.2.1. Teoría dual del federalismo.....	22
2.2.2. Teoría de la cosoberanía.....	23
2.2.3. Teoría que considera al Estado federal como una forma avanzada de descentralización	25
3. Necesidades, criterios y principios que rigen el sistema federal, especialmente la aplicación del principio de autonomía encaminado a la descentralización propuesta	28
3.1. Fines perseguidos por el federalismo.....	28
3.2. Características del Estado federal	29
3.3. Principios de autonomía y participación, un enfoque dirigido al desarrollo de las competencias dentro del sistema federal	31
3.3.1. Distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados miembros.	32
3.4. Otros principios del sistema federal.....	34
4. Un estudio particular de las relaciones que se encuentran latentes entre el Estado federado y los Estados miembros.....	36
5. Estructura administrativa general del sistema federal.....	38
5...1. Aspectos de carácter unitario y diversiforme.....	38
5.2. Estructura legislativa.....	39
5.3. Estructura ejecutiva.....	41
5.4. Estructura jurisdiccional.....	44
6. Carácter Constitucional del sistema federal	47
7. Clases de Estado federal e incidencia de los diversos sistemas sociales que comportan fundamentos de mutación al federalismo	49
8. Materializaciones del Estado federal en los sistemas estatales iberoamericanos. ¿Un reflejo de la influencia política europea o norteamericana?	57

Capítulo II: ¿Organización federal? una mirada desde la Constitución	63
Introducción	63
1. Antecedentes constitucionales de Venezuela	64
1.1. Antecedentes de 1961 que resultarían determinantes en la historia federal de Venezuela.....	81
2. La creación de una nueva Constitución, una disyuntiva a la crisis política de Venezuela. Manifestaciones de soberanía en el pueblo	84
2.1 Circunstancias que rodearon la creación de la Constitución política de 1999.....	84
3. La Constitución de 1999 ¿Una directriz encaminada al reconocimiento y protección de derechos superiores propios del estado federal?	87
3.1. Contenido y proyección axiológica	87
a. La democracia y participación como principios constitucionales, implicaciones en el desarrollo de las relaciones con el Estado federal de Venezuela.	89
Del principio de la democracia.	89
Del Principio participativo y los mecanismos adoptados.	90
Elementos complementarios del principio democrático y participativo.	101
Acceso al poder y sujeción al Estado de Derecho.....	102
El respeto de los derechos humanos y las libertades individuales.....	106
Celebración de elecciones periódicas, libres y justas.....	106
Régimen plural de partidos y organizaciones políticas.....	107
b. Del Estado de Justicia.	108
4. Otros principios de índole federal presentes en la Constitución de 1999.....	109
Capítulo III: Estructura orgánica y competencial del Estado venezolano, una visión que abarca los postulados constitucionales y legales.....	114
Introducción	114
1. El modelo territorial y estructural del Estado federal venezolano	115
1.1. Distribución territorial	115
1.2. Estructura orgánica y competencias asignadas al orden nacional	116
2. La pentadivisión de poderes ¿una estrategia de coordinación y equilibrio de funciones?	131
2. Organización del Poder Público Estatal y Municipal como modelos intermedio y primario de gobierno de la República Bolivariana de Venezuela.....	136
3. ¿Cómo fija la carta política los aspectos de competencia entre niveles y como se presentan estos en la realidad?.....	142
4. Problemática desencadenada por la ausencia de autonomía ¿se configura una separación nominal del federalismo pregonado en la Carta política de 1999?.....	157
4.1. Límites de competencias creados por la legislación	166

5. Manifestaciones de la revisión judicial. ¿Hasta dónde llega el control constitucional del Estado federal y de este a los Estados federados? 169

Capítulo IV: La tendencia unitaria del sistema federal de la República Bolivariana de Venezuela, un marco comparativo con la organización colombiana. El prototipo de mutación unitaria del federalismo que interfiere en la autonomía del nivel intermedio de gobierno 178

Introducción 178

1. Estados unitarios, una estructura general que encontró transformaciones enfocadas en la descentralización administrativa y territorial 179

1.1. Particularidades del Estado unitario..... 179

2. Colombia un modelo de Estado unitario. Estructura orgánica del orden nacional. Similitudes y diferencias con el Estado federal venezolano..... 181

3. De los principios rectores del orden constitucional Colombiano en contraste con los principios rectores adoptados por Venezuela que tienen relación con la descentralización planteada en una y otra nación..... 189

Anexo 1..... 195

3.1. Márgenes económicos del nivel intermedio 198

4. Otros alcances y limitaciones de la autonomía en el marco constitucional y legal de la República Bolivariana de Venezuela 206

5. El sistema federal venezolano plasmado por el constituyente y desarrollado por el legislador una metamorfosis del federalismo puro que da lugar a un nuevo sistema federal. 210

Conclusiones..... 216

Referencias 223

Introducción General

Con el pasar del tiempo y la evolución de los pueblos, ha sido necesario crear diversos mecanismos de organización política y administrativa, con el fin de garantizar al interior del Estado, una adecuada estructura que satisfaga las necesidades nacionales, entendidas como aquellas que direccionan el desarrollo de sus habitantes en aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros.

No obstante, respecto del origen de ese Estado, han surgido múltiples posturas, unas tendientes a indicar que su comienzo se remonta al tratado de paz de Westfalia de 1648, por medio del cual se definieron los principios de la soberanía nacional ante los demás Estados, en donde, tras el fin de las guerras religiosas que por aquel entonces vivió Europa, ya se hablaba de organizaciones como Estados y no de unidades. Esta postura, fue sostenida por autores como J.L Brierly (1.905), y aún en la actualidad es seguida por importantes historiadores como Thomas A. Walker (2006) y autores contemporáneos como Daniel Alonso (2008); sin embargo, existen otras teorías tendientes a acuñar dicha noción al tratado de Constantinopla, claramente con mayor antigüedad, regido por las posturas del Derecho romano cuyas pretensiones atendían una simple organización social.

Lo cierto es que, sin observar el lugar de origen, ese concepto de Estado ha ido variando gracias a las constantes evoluciones. Es por ello que hoy se puede hablar de un Estado moderno que no atiende a las estructura antigua o medieval concebidas, sino que por el contrario, es producto del pensamiento revolucionario de la modernidad, tendiente a la búsqueda de la libertad y la autonomía.

Hoy puede hablarse entre otros, de cuatro elementos esenciales que definen la existencia de un Estado y que se resumen en un margen humano, uno físico-geográfico, uno de carácter jurídico-político y uno soberano. Por el primero se establecerá el margen poblacional que se asienta en un determinado territorio; por el segundo, el espacio físico en donde la población que da origen al Estado se va a ubicar, este abarca distintos márgenes delimitados en el texto constitucional de cada Nación; el tercero se entenderá, la organización estructural y administrativa del Poder Público; y por el último la capacidad representativa que tiene un Estado frente a la comunidad internacional.

A pesar de lo anterior, la idea del Estado moderno presupone más allá de la identificación de esos elementos, la capacidad de garantizar el rumbo de una Nación que atiende los propósitos de sus asociados y que desde vieja data, fue identificada con el pacto social del que habló alguna vez John Loocke, materializada en un texto de orden superior que a partir de la independencia norteamericana tomó la denominación de Constitución - precisamente en Estados Unidos de América- y cuya base sustancial es la facultad de adquirir derechos, obligaciones, e inclusive de justiciar los poderes otorgados.

Debe tenerse en cuenta que cada Estado una vez se encuentra en proceso de conformación, habrá de contemplar estrictamente el sistema que más se adecue a sus objetivos comunes, pues finalmente este será quien le permita lograrlos. Así es como se puede hablar de Estados unitarios y federales.

En primer lugar, el Estado unitario se define como aquel que sólo posee un centro de impulso tanto en el orden político como gubernamental en sus distintos niveles. En este tipo de Estado, el poder en su totalidad atiende a un único titular – la persona jurídica del Estado. Ello no quiere decir que no existan mecanismos de organización territorial y

política estratégicos, que aun, cuando atiendan un centro concreto, son los que le permiten realizar la distribución del poder, estos son la desconcentración, la delegación e inclusive la descentralización territorial, que ayudan a la concreción de los objetivos nacionales, ya que aunque exista división de “niveles”, todos acatan las decisiones del centro, pues éste rige en sus distintos niveles de organización.

Respecto del denominado Estado federal, que es en el que se centrará toda la atención del presente estudio, de conformidad con su historia evolutiva responde a ciertas características que le permiten diferenciarse de sistemas como los ya vistos, pero sobre todo se destaca, por la autonomía y materialización descentralizadora que poseen sus partes integrantes. Es por ello, que llama la atención de un profundo análisis, la existencia de un Estado proclamado constitucionalmente federal como el venezolano, de conformidad con los lineamientos del artículo 4º Superior, que sin embargo, pareciera no cumplir con dichos postulados.

En consecuencia, la presente investigación resolverá el siguiente interrogante: ¿el principio de autonomía e independencia de las organizaciones estatales por el cual se caracteriza todo sistema federal, visto desde el nivel intermedio (Estados miembros) se encuentra limitado o restringido en la República Bolivariana de Venezuela, generando algún tipo de transformación federal?

Al respecto, será necesario determinar en primer lugar, si Venezuela puede considerarse como un sistema federal dual o puro, entendiéndolo como aquella estructura que satisface plenamente los presupuestos que caracterizan al federalismo primigenio, ese federalismo que se fortaleció en los modelos constitucionales de 1787 y del modelo Alemán en lo que tiene que ver con la autonomía que se deposita en el nivel intermedio de Gobierno. De no

ser así, se identificará la nominación de organización estatal que más se adecue de conformidad con los hallazgos obtenidos y los lineamientos característicos del sistema adoptado.

Sin embargo, sin entrar aún en un análisis profundo del tema, puede hablarse de una doble hipótesis contemplada desde una perspectiva externa, que por un lado puede dirigirse a la afirmación de la existencia de un sistema federal unitario venezolano como una variante al federalismo cooperativo, y la segunda, un mal denominado Estado federal, el primero entendido como aquel en que prima un marcado dominio del Poder Ejecutivo del sector central, bajo la limitación de competencias tanto en el nivel nacional como en el nivel intermedio de gobierno, es decir - con los Estados federados-, Lo anterior genera una especie de desviación en el sistema adoptado constitucionalmente (federal), encaminada a la prevalencia centralizadora y autoritaria; el segundo referido a la existencia de un mal denominado Estado federal, cuya nominación correcta podría ser la de un Estado federal con tendencia unitaria - descentralizado territorialmente. Esto por no contar con la autonomía propia del Estado federal, visto desde una perspectiva dual, justamente por las limitantes empíricas que afronta el país venezolano pero que a su vez, son permitidas por la normatividad.

Para ello se recurrirá al método analítico – deductivo en el que inicialmente, como se podrá percibir en el primer capítulo, se identificarán los aspectos generales del federalismo visto como un todo, desde las diversas perspectivas territoriales e históricas en que se originó, con la finalidad de llevar a cabo un estudio particular al respecto y determinar entre otros, las causas y los factores tanto básicos como comunes que lo caracterizan, así como también las necesidades y principios que deben estar latentes. En este punto en particular,

se hará especial énfasis en el principio de autonomía por ser una de las características *sine qua non* del federalismo respecto de las relaciones entre el Estado federal y los Estados miembros. Finalmente se atenderá a la identificación de las distintas facetas o clases en que puede presentarse este sistema, ya sean de orden evolutivo o involutivo.

Una vez se logre el reconocimiento de los referidos parámetros y acudiendo al método deductivo, en el segundo capítulo se abarcará un estudio particular y minucioso de los lineamientos fijados al interior de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, desde un plano dogmático que tendrá apoyo jurisprudencial, ello, en aras de verificar esos aspectos generales que garantizan la existencia de un Estado federal. El objetivo en este capítulo consiste en identificar si desde la Constitución puede catalogarse la nación venezolana como de índole federal, o si por el contrario, no posee o no se aplican los elementos propios de este sistema.

El tercer capítulo se direcciona a continuar con el estudio constitucional, pero desde un margen orgánico, es decir, que atiende la estructura interna del Estado venezolano en sus distintos niveles, por lo que se complementa con la legislación vigente; sin embargo, no corresponde a un mero aspecto teórico, sino que se enmarca en determinar los postulados de descentralización y autonomía por los que se rige la República Bolivariana de Venezuela.

Por último, el cuarto capítulo tiene como finalidad, analizar por una parte aspectos sucintos pero relevantes del Estado unitario, así como de la estructura interna de Colombia a nivel administrativo, sobre todo en los márgenes de la autonomía vista en el ámbito intermedio de competencias y la descentralización propuesta en la Constitución de 1991, para elaborar de este modo un marco comparativo al respecto, pues aunque es cierto que se

trata de dos modelos de Estado distintos, coinciden internamente en algunos aspectos objeto de análisis.

Por otra parte, a través del método deductivo, se demostrará que el sistema federal de la República Bolivariana de Venezuela, corresponde a un prototipo de mutación unitaria del federalismo clásico, que desvirtúa la autonomía del nivel intermedio de gobierno, aquí se verificará estrictamente que los principios aplicados por el Estado venezolano desconocen la autonomía que pregonan la Constitución Política, que además las competencias asignadas al nivel intermedio desde el ámbito legislativo y judicial, e inclusive al interior del nivel central se encuentran influenciadas por el Poder Ejecutivo. Por tanto no se está frente de un verdadero sistema federal, sino de una declinación transformadora de dicho modelo, pues sin importar que se trate de una Nación constitucionalmente proclamada federalista, como resultado de este trabajo se encontró, la existencia de un desarrollo de orden superior y legal contrario a los lineamientos y características básicas de un sistema netamente federal; Lo anterior en razón de los límites contemplados para el nivel intermedio de gobierno, generando un inminente rompimiento en dicha figura federal, dando lugar, a un sistema cuya esencia mutó y desvió a los márgenes unitarios y centralizados, convirtiéndose entonces en un país de orden federal, centralista y unitario, que va a distinguirse de otras clases de federalismo por aspectos que puntualmente se describirán, dando origen a una tendencia de un sistema de contra evolución latinoamericano cuya constante es la falta de autonomía intergubernamental, que podría hacer también presencia en varios países suramericanos y en tanto, será ésta la esencia de interés investigativo.

Capítulo I: El Estado federal, antecedente directo de modelos constitucionales. Un precepto que ha sufrido alteraciones, variaciones y mutaciones, producto de la influencia soberana y política de otras organizaciones o sistemas estatales

Introducción

Bajo postulados necesarios de organización política para las diversas estructuras, la humanidad ha desarrollado a lo largo de su historia diversos modelos de funcionamiento, fue así como se dio lugar al denominado sistema federal que conforme a las finalidades sociales propuestas, puede ser adoptado o no, por un Estado determinado. Por eso, en el presente capítulo se identificarán los parámetros básicos de la organización federal como punto de partida y modelo de organización estatal, para lo cual, será necesario verificar en primer lugar, los antecedentes históricos generales que le abrieron paso, la individualización de los elementos creadores en sus distintos factores (político, social, económico) y la determinación de las teorías aplicables al Estado federal según la influencia de otras formas organizativas de gobierno, pues ha de tenerse en cuenta que no todo Estado federal ha llevado inmersa en su historia dicha huella social.

En segundo lugar, se reconocerán las necesidades, criterios y principios constitucionales a que responde esta forma de Estado, así como la estructura general y competencias del mismo, vista desde los órganos de poder interno, las manifestaciones que puede tener y que se reflejan en distintas clases de federalismo, obedeciendo como ya se indicó, a la influencia causada por factores organizacionales de otros Estados.

1. Antecedentes históricos. Un paralelo entre el federalismo norteamericano y el federalismo Europeo

Para revisar la organización del sistema federal, en primer lugar, es necesario analizar los antecedentes históricos que le dieron origen, pues ha de tenerse en cuenta que no solamente éste abarca a los Estados Unidos de América, sino que también refiere parte de Europa (Alemania, Suiza) e inclusive tuvo impacto en el resto de América como se verá en el presente capítulo.

1.1. El caso europeo.

En Europa el concepto de federalismo aparece en la época clásica (S. V y IV A.C.) con la denominada liga o confederación de Delos, conformada por las Islas del Mar Egeo y las ciudades costeras de Asia Menor, que a través de la unión de Estados pretendía la defensa de posibles ataques, es decir que se trataba de una alianza estrictamente militar. No obstante, el control económico sobre los miembros lo tenía Grecia (Bravo, 2008).

Se hizo latente también con la liga Aquea compuesta por 12 Estados miembros, un tanto más cercana a la estructura federal, en la que se fusionó por un lado la voluntad de las unidades para unirse, y por otro, la resistencia de estas a que dicha fusión fuera plena. Es decir, buscaban mantener cierto grado de autonomía, tal como ocurre con los Estados federados. De su organización vale la pena destacar que aun cuando mantenían sus constituciones y estructura interna, existían aspectos que debían adelantarse por la jurisdicción general de la liga, como lo relativo al ejército, impuestos federales, pesos y

medidas, así como las ofensas que acaecieran contra esta. No podría hablarse de un federalismo materializado, pues como se verá a lo largo del presente capítulo, algunos de estos ámbitos también pertenecen a la competencia de los Estados parte y otros, requieren una cooperación mutua (Suel, 2010).

Fue entonces en Alemania que se lograron consolidar esos antecedentes federales con el Sacro Imperio de la Nación, el cual funcionaba como confederación, de modo tal que se plasmaron los elementos principales de lo que aún hoy se consideran como la base del sistema federal alemán y cuyos orígenes responden a una idea nacionalista que atendió la necesidad de unión, y que se materializó en la Constitución del Imperio Alemán de 1871, apoyada bajo la alianza de 25 Estados direccionados por sus monarcas a los que básicamente se les reconoció la soberanía y se les permitió mantener su organización interna en lo que a instituciones gubernamentales y sociales atañe.

El federalismo emergió entonces de la lógica de las estructuras pre-nacionales desde el Viejo Imperio Alemán, estructuras que bien desarrolladas en cada uno de los principados, ciudades, habían precedido a la unificación nacional. (Suel, 2010 pg. 40)

1.2. El caso norteamericano.

En lo que incumbe a Estados Unidos de América, resulta imperioso recurrir a la Constitución Norteamericana de 1787, pues con anterioridad, pese a que se presentaron antecedentes como los ya vistos (Europa), propiamente dicho no hubo ninguna alianza de

Estados que combinara la unión y la autonomía de sus miembros; no obstante, ello no implica que las bases de la idea federal no hubiesen estado presentes desde tiempo atrás, sino que fue solo hasta dicho momento que se presentó una ejecución clara de la misma. Los antecedentes más próximos a esta organización se encuentran en la Confederación Suiza y las Provincias Unidas de los Países Bajos, quienes aún no reflejaban la autonomía y descentralización pura del sistema federal, sino que mantenían cierto nivel de centralismo y control sobre los “Estados” teórica y supuestamente descentralizados (Vannesa Suel, 2010).

La carta constitucional de 1787, por su parte, como antecedente histórico se remonta a la independencia de las 13 Colonias en 1776, que se convirtieron en los 13 Estados Unidos donde hubo necesidad de consagrar una declaración de derechos con el fin de que dichas disposiciones no se volvieran un instrumento de tiranía; por ello, tiempo después, esto es en 1791, se ratificaron 10 enmiendas conocidas como “la carta de derechos” que aun en la actualidad siguen vigentes como ley fundamental de dicho país y además, son base inspiradora de diferentes legislaciones en el mundo, al buscar la prevalencia de la ley natural más que el positivismo, al autogobierno de las colonias y a la denominada distribución de poderes, lo que en esencia diferencia este sistema de otros.

Con razón indica K.C. Wheare (1953) “una definición del Estado Federal que no pudiera incluir a los Estados Unidos sería considerada como irreal” (p. 1) y si bien es cierto, en el Texto Superior puntualmente no se precisan los términos “federal” o “federación”, este nuevo sistema obedece a un punto intermedio entre lo que era el Estado unitario y la confederación.

Frente a la Constitución propuesta, refirió Madison en el *Federalista*¹ (1957),

No es estrictamente una Constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas. Desde el punto de vista de su fundamento es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos es, otra vez federal y no nacional, y finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es totalmente federal ni totalmente nacional. (p.163)

Y en efecto resulta ser un punto intermedio, porque si se atiende a la estructura de lo que es la confederación, ésta se rige por principios como la soberanía, la libertad e independencia de los Estados que la conforman; sin embargo, no posee una estructura global que contribuya al sostenimiento de aspectos económicos internos y menos aún internacionales. Así sucedió en el caso de Estados Unidos, que después de una guerra no contaba con los recursos suficientes para sufragar los gastos que ello implicó, incluso corriendo el riesgo de perder en algún momento los “logros” alcanzados con la independencia, pero al final, consiguió convocar a la Asamblea de 1787, que dio lugar al federalismo propiamente dicho, pues su propósito básico era mantener la unión de los Estados sin abarcar su independencia o autonomía.

¹Conjunto de ensayos publicados en la prensa de New York, “*The Independent Journal*” y “*The New York Packet*” cuya finalidad era impulsar la creación del Nuevo Estado y de la Constitución planteada, bajo parámetros inspirados en el perfeccionamiento del sistema que se pretendía implementar. Es considerada una de las obras más importantes del federalismo norteamericano por contener las interpretaciones del articulado del texto superior de 1787.

Sobre este punto, Vanessa Sueli (2010) sostuvo que,

El concepto de la organización federal nace de los acuerdos o compromisos entre los sectores antagónicos de la asamblea: los nacionalistas y los federalistas, dos visiones opuestas de gobierno nacional. Los primeros habían formulado el *plan de Virginia* en el que estaba su concepto de organización: un gobierno de tres ramas (legislativa, ejecutiva y judicial) independientes entre sí, en el que el poder legislativo estaba en cabeza del congreso y tendría el poder de legislar en todas las materias si los Estados no lo hacían, así como utilizar la fuerza militar para coaccionar a los Estados si fuera necesario. Sobre las leyes del congreso, el Ejecutivo tendría la posibilidad del veto y un Poder Judicial con unas tareas específicas. Se proponía por tanto un gobierno superior a los Estados; preponderancia que le daba un carácter centralizador. Los Estados grandes en población y riqueza se alinearon en el sector nacionalista. Los federalistas, por el contrario, en el New Jersey Plan formulaban una unión fuerte pero en la que los Estados tendrían especiales prerrogativas; se restringían los poderes de la federación y se proponía un sistema de revisión judicial. La propuesta fallaba por no contar con una representación nacional y plantear un ejecutivo débil. (pg. 22)

Resulta claro entonces, que aun cuando se buscaban sistemas extremos (centralismo absoluto o descentralización total) se logró un consenso estratégico que permitió la permanencia y adecuado sostenimiento de lo que hoy es el Estado federal, el gobierno central, el equilibrio de poderes y la autonomía de los Estados miembros.

A la luz del desarrollo norteamericano se plantea una organización distributiva de poderes en el ámbito vertical, en el que interviene la relación gobierno nacional y local, así como los controles establecidos, cuyos principios rectores consistirán en la pertenencia de cada ciudadano a dos comunidades, esto es, al Estado entendido como Estado miembro y al Estado entendido como Estado-Nación.

Es así, como la definición de cada nivel del Estado (ej. municipal, estatal, etc.) debe encontrarse políticamente organizado y correctamente ubicado al interior de la estructura Nacional–Federal, de modo tal, que como parte integrante además de contar en las decisiones que les atañe, sean respetados en la autonomía que les ha sido reconocida, es decir que ampara la soberanía.

Vistos los dos panoramas relevantes para la historia federal de forma muy sucinta, con ejemplos puntuales, resulta entonces procedente verificar metódicamente cuáles son los elementos generadores del Estado federal propiamente dicho, teniendo en cuenta que hubo diversos factores provenientes de lugares distintos y que atienden a su propia historia en particular.

2. Factores generadores del federalismo y teorías aplicables al Estado federal, según la estructura acogida por el sistema

2.1. Factores Generadores del sistema federal

Resulta claro que como elemento común, el sistema federal parte de una Constitución que actúa como base estructural del tipo de Estado adoptado, ya sea por razones militares, económicas o de otra índole, y que debe responder a un pre acuerdo entre los Estados

miembros. No obstante, pese a la identificación de la alianza volitiva del Siglo V A.C., con las ligas, la unión Alemana no respondió a ese sentimiento, sino que por el contrario, atendió a un sentir mal interpretado de nacionalismo, lo que en esencia discrepa notoriamente del sistema federal norteamericano e inclusive del americano (México) como se verá, y que se hace latente con su materialización, pues hay que resaltar el impulso que en un sistema tiene el pueblo como detentador directo y primordial de poder, así como también la monarquía, sin dejar de lado la separación de poderes y la distribución de competencias.

Así, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y la doctrina administrativa, es necesario mencionar la existencia de elementos generadores del Estado federal y que resultan comunes a diversas naciones, que se pueden catalogar desde un plano político y desde un plano jurídico, por lo que serán especialmente analizados para determinar si corresponden realmente a este sistema, o simplemente se trata de elementos que se han reproducido doctrinalmente en acopio de ideas pre existentes.

Como primer elemento se puede determinar la presencia fundamental del aspecto convencional, en el que por regla general influye el libre consentimiento y voluntad de las partes; sin embargo, puede ocurrir que dicha unión responda a una necesidad así como sucedió en el caso vernáculo de los griegos, en el que por estrategia militar y de defensa se hizo imperiosa la configuración “federal”.

Sobre este aspecto, sostuvo García Pelayo (1.984).

Esa voluntad podría verse forzada en el caso de una pequeña unidad territorial, con escasas fuerzas militares y económicas, cuyo deseo se dirige a mantener su existencia autónoma, lo cual le conduciría necesariamente a integrarse en una unidad superior, siendo así su propio particularismo el que engendra en este caso la tendencia hacia el federalismo. (pg. 218)

Ahora bien, como segundo elemento es evidente lo que se podría denominar “*expansión*”, que se genera en razón de la unión entre los diversos Estados en su calidad de miembros y, el Estado federal, que siempre va a tener la capacidad de apertura para acoger nuevas partes que le brinden apoyo. Al respecto la doctrina (Oliver Beaud, 2009), ha identificado este principio de expansión bajo la denominación de “*principio de apertura de la Federación*”.

Finalmente, como elemento creador y concluyente, debe resaltarse el pacto federativo, que no es otro distinto a la consagración de los presupuestos de unión federal en un Texto Superior de orden jurídico y que pese a la autonomía de los Estados, rige las relaciones de los mismos entre sí, como también frente al Estado federal en los aspectos más básicos que garantizan los objetivos de la Nación.

De otro lado y siguiendo los márgenes doctrinales, se encuentran otros factores que contribuyen y complementan la unión federal, cuya naturaleza no puede ser ni política, ni jurídica. Tal es el caso por ejemplo del factor territorial o geográfico que implica que un país se una a otro denominado federal como integrante, o conforma el Estado en razón de la recíproca voluntad, porque el área limítrofe así lo permite, pues no sería lógico unirse a una nación distante con quien la comunicación resultaría limitada y por tanto el sentimiento

nacional no se podría crear, y eventualmente en el caso en que llegara a crearse, este no podría mantenerse y podría fácilmente llegar a separarse.

Desde una perspectiva económica, se crea un supuesto que fortalece al federalismo tanto en estructura como en organización, toda vez que la unidad y el trabajo común en políticas de esta índole, van a traer beneficios a la nación en su totalidad, así como también a los mismos Estados miembros si se parte del principio de reciprocidad.

Existe también otro factor adicional que podría denominarse “*conciencia Estatal*” que proviene de la población, pues como se advirtió, en la Constitución se plasman aquellos presupuestos y fines a los que se dirige el Estado federal, pero aunado a esto, deberá existir una conciencia social que contribuya a su cumplimiento, porque desde la unión, los Estados son parte coordinadora del Estado federal y en tanto, deben encaminarse todos a un mismo objetivo; Aspecto también que ha sido estudiado por la doctrina y ha sido denominado “Espíritu federal” (Suel, 2010).

Otro elemento consiste en la similitud institucional de las diversas organizaciones políticas existentes, de otro modo, se producirían rompimientos entre los regímenes opuestos de los diversos Estados, o intervenciones de los unos en los asuntos de los otros, logrando una afectación directa de la existencia política del Estado federal. De aquí que como afirma García Pelayo (1984 b) “las constituciones federales se ocupen no solo de fijar esa homogeneidad, sino también de garantizarla, estableciendo que los Estados Miembros han de tener determinada forma de gobierno, de cuya existencia, en caso necesario, se hace responsable la federación” (p. 219).

Continuando con los elementos, un sector de la doctrina liderado por el profesor Daniel Elazar, acompañado por García Pelayo y Vanessa Suel, fijan como uno particularizador la

denominada *existencia previa de las partes*, y es que ello resulta lógico, pues para la creación del Estado federal o para su expansión, es necesaria la preexistencia de los miembros que se van a adherir o van a conformar la federación, como Estados o colonias; lo importante como presupuesto, es que se trate de unidades políticas independientes que se diferencien en su cultura, costumbres, etc.

2.2. Naturaleza jurídica del sistema federal; teorías aplicables

Como quiera que el surgimiento del Estado federal responde a situaciones históricas, políticas e ideológicas en las que se evidencia el tema de la soberanía en torno de la pluralidad, se han planteado diferentes teorías en relación a la naturaleza jurídica, dentro de las que se destaca:

2.2.1. Teoría dual del federalismo.

Utilizada por primera vez por Edwar S. Corwin según lo afirma Vanessa Sueli (2010). Se rige por postulados limitados para el gobierno nacional, respecto de los cuales hace uso para la satisfacción exclusiva de propósitos concretos para uno y otro sector. Aquí tanto el congreso como los Estados son soberanos e iguales y por tanto cualquier cambio que se pretenda hacer en la distribución de poderes requiere de enmienda constitucional.

Este tipo de Estado que es el originario del sistema Norteamericano, se caracteriza en primer lugar por la división concreta de poderes y facultades para cada sector, ejerciéndose así una amplia autonomía por parte de los Estados respecto del nivel central, inclusive frente a otros Estados; en segundo lugar porque contempla una cláusula residual

competencial, en la que si no existe una facultad expresamente asignada a un sector, se entenderá subsidiariamente que es potestad de los niveles estatales.

Así las cosas, se ve el Estado federal como una situación híbrida entre el Estado unitario y la confederación, la cual se encuentra expresada en el *federalista*, así:

La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes, y los poderes que les dejaran estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende a conseguir solamente una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos. (Madison, 1957, p.128)

Desde esa perspectiva, siempre y cuando no existieren reservas competenciales, podría entonces haber un pronunciamiento y manejo autónomo por parte de los Estados miembros.

2.2.2. Teoría de la cosoberanía

Denominada como teoría de cooperación del federalismo, surgió también en Norteamérica con las discusiones de la Constitución de 1787, fue popularizada en Europa por Tocqueville, construida en Alemania por Weitz y sus discípulos y llegó a convertirse en la teoría dominante hasta finales del segundo tercio del siglo XIX.

En cuanto a su origen vale la pena mencionar que se insertó a manera de políticas nacionales, lo que se confirma con Daniel Elazar (1.982), al sostener que:

El concepto clave era la sociedad, uniendo los Estados y al gobierno federal en empresas conjuntas para encontrar metas comunes y compartidas. Se elaboraron programas cooperativos de agricultura, construcción de carreteras, educación, reglamentación bancaria y de servicios públicos (...). (pg. 17)

De lo anterior es posible deducir entonces que esta teoría se enmarca en la coordinación y coexistencia de dos elementos intrínsecos, y por tanto de dos poderes que actúan de forma simultánea, pues es permitida la colaboración recíproca entre el nivel central y el intermedio, donde no se hace necesario delimitar competencias, debido a que las normas base son fijadas por el primero. Ha de tenerse en cuenta que aquí, tanto el Estado federado como los Estados miembros son auténticos Estados, que si bien tienen ideales comunes, gozan de soberanía la cual les permite excluir aquellos elementos que no resulten favorables para su cometido común en razón de la autonomía atribuida.

Sobre este aspecto, resaltó Sueli (2010), “Los dos niveles de gobierno no se relacionan con la lógica de la rivalidad, sino como socios con propósitos comunes” (pg. 86).

Por eso, si se observa con detenimiento, resulta claro que los dos modelos obedecen a la evolución de una misma Nación (Estados Unidos de Norteamérica), pero ¿a qué se debe dicha transformación? Al respecto, señala Estupiñán Achury (2010) que, sobre esta transformación, Gerardo Ruiz- Rico anota,

El tránsito del *dual federalism* al *cooperative federalism* ha sido posible gracias a construcciones jurisprudenciales como la elaborada por el Tribunal Supremo norteamericano a través de su doctrina de los *implied powers*. En ella se resume la

necesidad de ampliar la esfera de competencias del poder central, más allá de la tasada enumeración de potestades que le atribuye la Constitución Federal, y la existencia en consecuencia de amplios ámbitos concurrentiales entre Federación y Estados. De hecho, si esa concepción flexible y abierta de la estructura de división de competencias formalizada en la norma fundamental difícilmente el modelo federal hubiera podido hacer frente a la asunción de los compromisos sociales de un *New Dea*. (pg. 75 y 76)

Frente a este punto, y como era de esperarse se suscitaron controversias de diferente índole porque se entraba en contradicción con la denominada unidad del Estado. Sin profundizar mucho en dicha discusión, basta indicar que su surgimiento y contraposición es apenas razonable con los hechos suscitados hasta ese entonces, pues sea que ocurriesen o no, en algún momento las incoherencias se hacían indiscutibles y era necesario aclarar la existencia de límites a la autonomía, y por tanto, a la misma soberanía, ya de una forma radical, o de forma consensual. Así mismo, debe tenerse en cuenta que esa contraposición fue una estrategia adicional para evitar dificultades en la celeridad de las decisiones. Obsérvese que al existir concurrencia en las competencias, podrían surgir impedimentos fuertes a las posibles soluciones de las necesidades Estatales.

2.2.3. Teoría que considera al Estado federal como una forma avanzada de descentralización

Los desarrollos doctrinales permitieron dar lugar a la teoría que ve al Estado federal como una forma avanzada de descentralización frente a los demás tipos de Estados, fue

propuesta primero por Hans Kelsen y después por Kunz. La idea central de este postulado consiste básicamente en caracterizar al Estado federal en razón de la autonomía constitucional y la participación en la legislación central, que se diferencia de la Confederación en el grado de descentralización, pues “en ambos casos se trata de comunidades jurídicas cuyo ordenamiento consiste en normas validas sobre todo el territorio y en normas vigentes tan solo en ciertas partes del mismo” (García Pelayo, 1984 b).

Así, retomando a Kunz, este plantea que,

El Estado Federal se distingue: a) de la Confederación, en que esta es una auténtica Unión de Estados; b) del Estado Unitario descentralizado por países, en que estos no son Estados, es decir, carecen de autonomía constitucional, pero se trata de una distinción política interna que no significa más que diversos grados de descentralización. (García Pelayo, 1984, b pg. 231)

En consecuencia, toda la base del verdadero Estado federal va a girar en torno de la adecuada descentralización, no sólo territorial, porque como lo afirma Kunz tendería a la unitarización descentralizada, sino también administrativa, con la capacidad de participación en aras de garantizar derechos de las diversas unidades miembros.

No obstante, con dichos planteamientos no culminaron las ideas teóricas federales, pues existe una tercera teoría y es la relativa al federalismo competitivo. Fue desarrollada por Thomas R. Dye, bajo la inspiración de la “teoría pura de los gastos locales” de Charles M.

Tiebout² y cuya finalidad es la satisfacción de la demanda en cuanto a las necesidades para competir entre Estados miembros y tener un buen desempeño al interior de la gran estructura federal,

(...) existe un mercado de bienes públicos en el cual los gobiernos, Estados y recientemente los gobiernos locales, son actores que deben competir para satisfacer de la mejor forma la demanda de sus contribuyentes y atraer a otros a sus ámbitos territoriales. (Thomas R. Dye, 1991, pg. 3)

Ahora bien, independientemente de la teoría aplicada al Estado y la tendencia del mismo a uno u otro sistema de organización (confederación – unitario – intermedio - descentralizado), es imperioso indicar que la acogida que se haga del referido modelo organizacional, responde a necesidades sociales, políticas, económicas e inclusive culturales que serán objeto de estudio en el siguiente punto, pero que sin embargo, siempre se deben tener presentes determinados elementos mínimos, para que pueda catalogarse el Estado como de índole federal.

² El modelo propuesto por Tiebout se refería a los gobiernos locales y a los centros metropolitanos. Acorde con su teoría las jurisdicciones territoriales de un sistema federal pueden decidir autónomamente sobre la provisión de bienes públicos y su correspondiente valor impositivo. (Suel, 2010, pg. 109)

3. Necesidades, criterios y principios que rigen el sistema federal, especialmente la aplicación del principio de autonomía encaminado a la descentralización propuesta

3.1. Fines perseguidos por el federalismo

Elemental es que de manera previa a la adopción de decisiones relativas al futuro estatal y organizacional de una estructura, preexista un Estado o que esté en proceso de creación y se acojan modelos que las necesidades sociales, económicas y políticas que adolezca. Es por ello, que antes de continuar con la identificación de características del Estado federal, se identificarán las diversas necesidades a que responde dicho modelo de organización.

Sobre el particular, se destaca que el Estado federal surge como respuesta a necesidades de distintos órdenes, entre ellas la satisfacción de objetivos comunes considerada como una de las más importantes, pues son estos los que conducen a la unidad y consecuente expansión del Estado; sin embargo, es imperioso resaltar que su finalidad se dirige a la conservación de la autonomía, soberanía y estructura interna de cada miembro, de modo tal que el hecho de unirse, no le desconozca autoridad frente a los asociados que tienen en cada uno de sus territorios, sin contrariar los parámetros generales que se establezcan en el texto superior cuya creación tuvo que garantizar la debida participación de los distintos miembros, o por lo menos de los miembros fundantes. Pues como se vio anteriormente, de una u otra forma existe cierto grado de soberanía que se cede y queda bajo el imperio subordinado del nivel central.

Al señalar que la participación constitutiva del texto base debió contar como mínimo con los miembros fundantes, es porque atendiendo a una de las características esenciales de la

federación, esto es la posibilidad expansiva, cualquier nación puede adherirse a los postulados adoptados y ceder de igual forma una parte de sí.

3.2. Características del Estado federal

Una vez identificadas las necesidades y los fines requeridos, el Estado puede o no acoger el modelo federal; sin embargo, en el evento en que lo pretendido no fuera la búsqueda de un sistema adecuado, sino la individualización del mismo en determinada Nación, es ineludible verificar los criterios presentados en la Constitución Política para lograr su identificación, aun cuando se diga que en la doctrina federalista actual no existe un criterio único para calificar a un Estado de federal, como si se puede hacer con un modelo monárquico, y cuya característica principal es entre otras, la figura del rey, cuando se verifica la presencia de los siguientes presupuestos:

- (a) El reconocimiento constitucional de la estructura federal;
- (b) La distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente;
- (c) La resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional;
- (d) Unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación;
- (e) Una forma de financiación objetiva y garantizada y,
- (f) Un sistema de relaciones entre la federación y los Estados. (Eliseo Aja, 2001, p.44)

Teniendo en cuenta el primer criterio, vale la pena traer a colación a la doctora Estupiñán Achury (2012), quien sostuvo,

Sin duda, el texto constitucional marca las reglas de distribución territorial del poder o formula los principios sobre los cuales debe desarrollarse la forma de Estado. La Constitución concreta las aspiraciones políticas y los valores jurídicos de los pueblos, esto es, además de ser un texto jurídico o una “regla normativa de trabajo” (...). (pg.23)

Así, al definir la Carta Política el camino a seguir por una población, debe determinarse de igual forma la estructura, competencias, funciones y grados de control o autonomía que va a tener por una parte cada poder, entendido desde las orbitas del ámbito legislativo, ejecutivo y judicial en el Estado federal, como también, cada miembro entendido como cada Estado para este sistema.

En cuanto a la existencia del Tribunal Constitucional, este tiene la función superior de dirimir aquellos conflictos suscitados entre los Estados miembros y la federación, convirtiéndose así en una instancia neutral e imparcial que vela por la salvaguarda de los principios del sistema. Por otra parte, la creación de instituciones políticas de cada Estado elegidas por sus propios ciudadanos y que solo responde ante ellos, es propia del federalismo, porque constituye el núcleo mismo del autogobierno de los Estados miembros y adicionalmente, garantiza la materialización de principios como la democracia. Por último, la existencia de una forma de financiación objetiva y garantizada, aunque su concreción difiera entre los distintos federalismos, es de vital importancia para que la

federación no lleve al colapso las finanzas, tanto del Estado federal como de los Estados miembros.

3.3. Principios de autonomía y participación, un enfoque dirigido al desarrollo de las competencias dentro del sistema federal

Como se advirtió anteriormente, otra de las características del Estado federal atiende a los principios de autonomía y participación. Valido es indicar que la organización federal presupone en su estructura la identificación de unidades amplias o extensibles, implica en el fondo, la existencia de unas unidades menores que deben actuar coordinadamente sin que se presente una subordinación, claro está, bajo los parámetros del acuerdo federal, por lo que debe respetarse los grados de autonomía de unos y otros en las decisiones que les atañe según se haya dispuesto en la Constitución, pues como se verá más adelante existen unas competencias de carácter exclusivo en las que el marco central federal por más que quisiera no podría intervenir en el nivel intermedio y por tanto debe respetarlo. Esto sucede bajo los márgenes del federalismo dual el cual fue explicado con anterioridad.

Lo mismo pasa entonces en materia de participación, ya que al existir democracia las decisiones adoptadas en ejercicio de dicho principio deben respetarse y aplicarse aun cuando hipotéticamente un Poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) no estuviere de acuerdo, de no ser así, no podría hablarse entonces de un auténtico federalismo.

Así las cosas, en ejecución del principio de autonomía, sostiene García Pelayo (1.984), se podría hablar de una sub clasificación del mismo en lo que tiene que ver con la coordinación y distribución de competencias, pues como se advirtió, las funciones estatales

son distribuidas con arreglo al consenso y al principio corporativo territorial entre la federación y los Estados miembros. En consecuencia, para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otras existe una pluralidad de poderes. Con arreglo a este sistema, el ciudadano está inmediatamente sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales, pero ¿cómo saber específicamente respecto de cuáles existe sujeción nacional, y en qué casos se da la territorial?

3.3.1. Distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados miembros.

En materia distributiva de competencias es necesario retomar los modelos tendientes tanto al federalismo adoptado por Estados Unidos, cuya cláusula residual está en beneficio de los Estados y la complejidad en la distribución de competencias del caso Alemán.

Sobre el primer modelo, la distribución se caracteriza por una relación limitada y restringida que se encuentra claramente definida en la Constitución, así tanto el nivel central como los niveles intermedios y locales, tienen claramente definidas sus funciones; sin embargo y es apenas lógico que no se pueda contemplar en un texto la totalidad de competencias que a lo largo del tiempo puedan surgir. Es por ello que se decidió introducir el término “residual” para referir que aquellas competencias que no estén asignadas explícitamente a un sector, podrá el nivel intermedio encargarse de las mismas.

Como el nivel central tiene competencias muy específicas y relevantes para la nación, sus funciones se basarán entre otras, en garantizar la seguridad, los intereses comunes y sobre todo la permanencia de la unión en beneficio de todos sus miembros. Por eso como

temática común asignada a este sector, se encuentran las referentes a política exterior, de modo tal que la federación es la única que tiene relación inmediata con la comunidad internacional, solo ella goza de personalidad internacional plena y por ende, puede entre otras cosas: declarar y hacer la guerra, regular el tema de conflictos entre Estados, ejercer el *iuslegationis*³ (Manuel de Jesús García Garrido, 2000, pg.196), así como concertar tratados internacionales. En este punto vale la pena tener en cuenta que los Estados miembros pueden tener ciertas competencias de índole internacional, siempre y cuando estas se deriven del derecho interno (federal).

Podrá también ejercer las funciones de mando, organización y distribución de las fuerzas armadas, porque pese a que los Estados miembros tengan sus propias fuerzas militares, se encuentran bajo la vigilancia y fiscalización federal, ya porque configura parte integrante del Ejército federal, o está destinado a fundirse con él. Otras funciones se contraen a la dirección de la política comercial exterior, circulación del sistema monetario, pesos y medidas, el sistema postal, correos, y todo aquello relacionado con la placa electromagnética, la legislación sobre la ejecución de la Constitución federal y la legislación del distrito federal y sus territorios inmediatos.

De otro lado, y en lo que respecta al segundo modelo, esto es el Alemán, o federalismo de cooperación, existe por una parte delimitación de competencias de carácter exclusivo, tanto para el nivel central entendido como el Estado federal propiamente dicho, como para los Estados miembros; sin embargo, y por lo que se diferencia del modelo norteamericano, es porque también contempla unas competencias de orden concurrente, es decir, en lugar de indicar que aquellas no otorgadas a un sector específico corresponden a los niveles

³ Este principio ha sido definido como el conjunto de principios y reglas sobre la posición y relaciones de los delegados o embajadores de los pueblos extranjeros

intermedio, lo que hace es compartirlas entre uno y otro nivel (central e intermedio) de modo que lo que se evidencia es una notoria cooperación, pero también una notoria desorganización competencial, pues eventualmente puede surgir un aspecto que quiera ser coordinado simultáneamente por los dos niveles, generándose con ello conflicto, un conflicto que tiene sus arraigos en la misma Constitución.

Este sistema, por su parte se ha denominado también “*Sistema mixto de distribución federal*” (García Pelayo. 1984).

Así, debe sostenerse entonces que la distribución por competencias hace parte esencial del sistema federal y por tanto sea de índole dual o cooperativo, imperiosa es su asignación a uno u otro nivel.

3.4. Otros principios del sistema federal

Ahora bien, volviendo al tema principal direccionado a los principios, y como quiera que se trata de una organización estatal cuyo lema, se itera, es la autonomía, en todas las constituciones federales se incluyen principios liberales los cuales se desarrollan desde una perspectiva que se denominará *tripartita* y que comprende en primera medida, los derechos individuales, el Estado de Derecho y la división de poderes.

Respecto de los derechos individuales vale la pena mencionar que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, no contiene en su redacción original declaraciones puntuales de este tipo; sin embargo, de las primeras diez enmiendas se deriva la garantía de algunos derechos de orden liberal y democrático frente a la federación, garantías éstas que fueron ampliadas posteriormente en enmiendas destinadas a limitar la acción de los Estados miembros.

Por su parte, el Estado de Derecho visto como un principio, de conformidad con lo manifestado en *el federalista* (1.957), implica que ante todo se aplica la ley, pero que esta no es taxativa, sino que por el contrario es dinámica y se ajusta a las necesidades sociales y decisiones judiciales.

La división de poderes, pese a que será objeto de análisis posterior en la estructura del Estado federal, se recalca que como principio, genera un equilibrio colaborador y armónico en todo el sistema jurídico con el fin de evitar los denominados abusos concentrados de poder en una determinada rama, que es principal síntoma para que un Estado organizado de manera federal, presente cierta inclinación concentrada.

El principio de eficiencia, indica Thomas J. Anton (1994), se relaciona con la orientación que debe tener el gobierno de hacer su trabajo con el menor costo posible para los contribuyentes, logrando el máximo rendimiento posible por lo gastado, fijando así parámetros de prosperidad y beneficio a la Nación.

Por su parte, el principio de los objetivos nacionales define las obligaciones de los Estados en cuanto a políticas públicas, asistenciales y demás, es en el desarrollo de este principio que surgen los límites de competencia tanto a nivel federal como local, en cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno.

Ahora bien, el *StareDecisis* visto como principio, según Robert Barker (2005), va a implicar que,

La jurisprudencia de los tribunales superiores es vinculante para jueces y tribunales inferiores. Gracias a este principio, la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, es vinculante para todos los demás tribunales y jueces, y así se garantiza la uniformidad de la jurisprudencia constitucional en todo el país. (p.49)

Finalmente y de forma paralela a los principios generales que caracterizan el federalismo, es pertinente retomar sucintamente la denominada base filosófico - moral que rige dicha organización y que por su naturaleza se encamina al bien común. Con razón afirma Gastón Berger (citado por Juan Fernando Badía 1986) “Su verdadero fundamento moral es aquella virtud superior que Descartes llamaba GENEROSIDAD, que expresa nuestra solidaridad inter- subjetiva” (p.87).

Para Descartes (2010), “la generosidad es la clave de todas las otras virtudes y un remedio general contra todos los desórdenes de las pasiones” (pg. 167), lo que significaría como interpretación para el caso particular de la organización federalista, un remedio para mantener el equilibrio en las distintas formas de poder, y en tanto, un mecanismo que permite la participación proporcional y coordinada de todos los sujetos y de la nación misma.

El federalismo, indica Badia (1986), a diferencia del particularismo, supone voluntad de cooperación, no de separación; deseo de poder, no intención de servir o de “paternalizar a la población” y este poder es el que se refleja por el acuerdo previo de los miembros y el equilibrio constituido entre las diversas instituciones que, como se verá en el siguiente capítulo, se consolidan como estructura en el Estado federal.

4. Un estudio particular de las relaciones que se encuentran latentes entre el Estado federado y los Estados miembros

El Estado federal en la medida en que se encuentra basado en una Constitución, esto es, en un acto de soberanía de un pueblo, es un sujeto jurídico-político al que por lo demás, convienen todas las notas que caracterizan al Estado: la base de su esencia es en definitiva el pueblo o nación, posee territorio y población propia y su poder es soberano tanto a nivel interno como externo, pues tiene una competencia que le permite mantener las relaciones de “coordinación, supra, subordinación e inordinación, de manera tal que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente, pues en el evento en que una de ellas faltara se desarticularía la esencia misma del sistema federal” (García Pelayo, 1.984, pg. 234).

Respecto de las denominadas relaciones, el Estado debe definitivamente actuar de una manera armónica, porque si se llegaren a configurar individualmente o a presentar un mínimo desequilibrio en el porcentaje de alguna, podría verificarse el direccionamiento a un nuevo modelo de Estado o la mutación de uno existente.

Así, con las relaciones de coordinación por ejemplo, al actuar de una forma tan unánime, aun cuando hubiere descentralización, se daría lugar a la disolución de la unidad del Estado. Con la agudización de las relaciones de supra y subordinación, se direccionaría entonces a un Estado cuya deformidad tendería a la unitarización o centralización, contraponiendo de este modo la denominada teoría federal dual, pues en ese caso los miembros se subordinarían al centro y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones. Es entonces que gracias a la idea de inordinación, la cual por sí sola no podría de forma alguna fundar una entidad política, que al unirse con las demás relaciones, permite a los Estados manejar aquellos asuntos propios de conformidad con su voluntad, así como lo atinente a su Constitución o a la formación de las cámaras que se encuentran integradas por sus representantes.

5. Estructura administrativa general del sistema federal

5...1. Aspectos de carácter unitario y diversiforme

Visto lo anterior, ahora es procedente irrumpir en el respectivo estudio de la estructura del Estado federal considerado en sí mismo; no obstante, previo a ello se observarán dos aspectos de la forma jurídico - federal: los de carácter unitario y de carácter diversiforme. Aspectos estos, estudiados por el profesor J.F.Badia (1986).

En cuanto a los primeros, esto es, los de carácter unitario, refiere dicho autor que su existencia se verifica en el Estado federal desde un punto de vista meramente internacional, ya que este constituye una *personalidad internacional única* (pg. 107); así mismo, supone una nacionalidad común, pues además de la propia ciudadanía de cada Estado miembro, existe una nacionalidad que identifica ante el mundo a los habitantes de ese Estado federal, esto implica entonces que abarque un territorio amplio en la medida en que éste podría si es el caso, disponer en cualquier situación de los Estados miembros.

En esta misma línea, puede decirse que se comprueba su existencia desde un punto de vista constitucional, pues la federación posee un ordenamiento superior propio integrado claramente por lo que será la Constitución federal, los órganos federales dictan una legislación nacional que se impone a todos los Estados miembros, el Estado federal ejerce una función administrativa propia ya sea por vía directa, como en el caso de Estados Unidos, de control, como ocurre con Alemania o mixta en el caso de Austria,. Y por último, el Estado federal también posee órganos jurisdiccionales propios.

En cuanto a los aspectos diversiformes, es necesario precisar que corresponden a aquellos que confieren originalidad al Estado federal, esto se refiere a la forma en que cada Estado en particular va a desarrollar su federalismo, por ejemplo con una mayor fuerza en el control y en la soberanía en unos casos, o una disminución de las mismas en otros.

Dejando claro lo anteriormente expuesto, es pertinente pasar al estudio puntual de la estructura del Estado federado, pues al igual que ocurre en el ordenamiento jurídico colombiano, y en casi todas los demás, existe un Texto Superior que contempla de forma precisa derechos, deberes de los asociados y así mismo una estructura orgánica, que en el caso de la federación se traduce en la composición básica de los órganos del Estado, tanto legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales.

5.2. Estructura legislativa

En lo que respecta al *órgano legislativo* se advierte una estructura que necesariamente debe ser bicameral, ello por la naturaleza misma del Estado federal, pues si se atiende tanto el modelo norteamericano como el Europeo en el que se parte del régimen Alemán, aunque los dos establecen sistemas distintos, su naturaleza es de doble representación. Ello es así porque de un lado se está configurando la representación del pueblo federal y de otro, la representación de los Estados miembros en calidad de tales.

La representación de los Estados federados se realiza (por regla general, pues ello podría variar) en la segunda cámara, cuya función consiste básicamente en poner en contacto, orgánicamente hablando, a los Estados miembros con la federación.

Así pues, existen dos tipos de cámara alta en los Estados federales: el tipo *Senado* y el tipo *Consejo*. Por regla general, el primero se compone de representantes que obran

libremente según sus opiniones y juicios (Estados Unidos, Suiza) y el segundo, se integra por delegados de los Gobiernos de cada Estado miembro, sometidos a las instituciones de sus respectivos gobiernos (Alemania) (Juan F. Badia, 1984, pg. 168).

Sobre este punto, refiere el catedrático Michael Lothar (2006) que,

La cuestión relativa a la institucionalización de la representación de los Länder ha encontrado en Derecho comparado diversos modelos. Así, en la Cámara alta, se puede distinguir principalmente, el modelo alemán (Bundesrat) del modelo americano (Senado). Lo característico de este último es que los senadores, como representantes electos del pueblo, son parte del legislativo. En cambio, el Bundesrat alemán está compuesto, según el art. 51.1.1 GG, por «miembros de los gobiernos de los Länder», es decir, representantes del ejecutivo, de modo que los votos de un Land únicamente pueden ser emitidos en bloque y sometidos a indicaciones del ejecutivo del Land.

Así, dependiendo del tipo de Estado federal del que se trate, puede asignarse la nomenclatura de los órganos que lo integran, pero sin perder el norte de la esencia federal, es decir su configuración biorganizacional. La bicameralidad que caracteriza el sistema federal no cambia (Vidal Perdomo, 1999).

No obstante, existe una diferencia sustancial en el origen representativo que hay en una y otra cámara de cada federación (dual y cooperativa), Lothar (2006). Al respecto llama la atención el patrón implementado por Alemania para elegir sus representantes, pues se vale del gobierno de los Estados para su elección; pero en ese caso, tiene sentido la participación del ejecutivo en razón de las relaciones de coordinación implementadas desde la

Constitución Política, pues se itera, las competencias no se encuentran plenamente asignadas.

5.3. Estructura ejecutiva

En cuanto al órgano ejecutivo, en los Estados federales actúan varios tipos de organización administrativa, lo que demuestra su ductilidad, pues se puede acoplar a varios sistemas que se mirarán así:

En primer lugar, puede ser presidencial que como es sabido, es de tipo monista, lo que implica que una persona actúa en calidad de Jefe de Estado, pero a su vez, cumple funciones como Jefe de Gobierno. En este sentido es el presidente el conductor político del pueblo, pues en efecto, el significado de un gran presidente no radica sólo en las medidas llevadas a cabo por él mismo, sino también en el interés y en los impulsos que sea capaz de despertar en la población que lo ha elegido. Tiene funciones interventoras con la consiguiente ampliación de las actividades estatales, las cuales para que se lleven a cabo ponen al presidente en situación favorable respecto de los demás órganos. Se caracteriza básicamente el sistema presidencial por el límite en el periodo que va a encontrarse su titular en el ejercicio de poder, por ser elegido por el conjunto de los ciudadanos, ya sea en unos casos por voto directo y en otros por voto indirecto.

El sistema de gabinete es otro modelo de gobierno ejecutivo que puede eventualmente presentarse. Como organización es creación del presidente quien aunque tenga una calidad superior, no representa un poder autónomo. Más importante como poder podría ser el Congreso. Pero ¿Porque? En primer lugar por la *auctoritas* democrática, pues es convicción

que si el Congreso representa al pueblo, el Presidente lo encarna, mientras el primero es elegido por fracciones electorales, el segundo lo es por la totalidad del pueblo; y en segundo lugar, por su mayor adecuación para cumplir con las necesidades del mundo político moderno, pues la rapidez de decisión que este exige, hace inoperante al Congreso como totalidad o a cualquiera de las cámaras para tomar a su cargo la dirección de la política.

Una tercera manifestación ejecutiva que puede actuar en esta organización estatal es el sistema colegial, cuya estructura y funcionamiento resulta ser bien particular, máxime si se tiene en cuenta la existencia de un presidente que no cumple las veces de Jefe de Estado en el sentido unipersonal, sino que tal jefatura corresponde al órgano colegiado cuyo nombre puede variar, en algunos casos, se puede tratar del Consejo Federal, ya que se trata de una magistratura colegiada compuesta de miembros iguales, cuyas competencias son administrativas y gubernamentales centradas en la supervisión, dirección, vigilancia y seguridad. En el caso de Suiza, por ejemplo, el Consejo Federal conoce de todos los recursos por aplicación de la Constitución o de las leyes federales para los que no exista una competencia determinada.

El sistema parlamentario por su parte, también puede ser aplicado en la federación; sin embargo, es imperioso aclarar que no en toda forma de gobierno en la que exista un parlamento, implica que tenga un sistema parlamentario propiamente dicho. Al respecto debe indicarse que la forma de gobierno parlamentario se caracteriza básicamente por la presencia de un gabinete que es políticamente responsable frente al Parlamento, que sin embargo, tiene derecho a disolverlo bajo determinados parámetros. Este gobierno se caracteriza precisamente por tener un ejecutivo dual, que según el profesor Jorge Pérez

Villa (1998), podría llegar a presentar tres enfoques, en donde: a) Se vea el ejecutivo como aquel que comprende el Gobierno simple y llano; b) Se defina el ejecutivo como una organización gubernamental, donde se encuentran frente a frente un Jefe de Estado y un gabinete de ministros; y c) Se defina desde la estructura, en donde el ejecutivo se halle integrado por ministros subordinados a la presidencia de uno de los anteriores.

De otro lado, dicho sistema también se caracteriza por el derecho que tiene el Gobierno a disolver el Parlamento, con lo que se genera un contrapeso o equilibrio institucional. Ahora bien, adentrándose el estudio puntualmente en el funcionamiento de este sistema en un Estado federal, es claro que su conformación va a contar parcialmente con la representación de los Estados federados de un lado, y de otro, el Parlamento se encontrará conformado por los representantes de todos y cada uno de los miembros.

Estos sistemas serán adoptados de conformidad con las necesidades de la federación y los fines propuestos por ella; sin embargo, en adhesión a la postura de Durand (1955), aquí resulta válido afirmar que lo más conveniente sería adoptar un sistema presidencial equilibrado, ya que desde el principio se hace evidente la democracia, pues toda una nación, en este caso organizada de forma federal, tiene la posibilidad de elegir a quien considera la persona idónea en el cumplimiento de los fines y necesidades del Estado; visto esto, y en la medida en que la duración del periodo es definida, si no logran cumplirse las expectativas formuladas inicialmente, deberá preverse la posibilidad de su cambio, pues lo idóneo sería un sistema político en el cual la sociedad pueda prevalecer sobre la administración; sin embargo, no existe como se mencionó anteriormente, un sistema definido o específico para la federación, esto es un asunto del resorte de cada Estado.

5.4. Estructura jurisdiccional

Finalmente y entorno del sistema judicial, es pertinente manifestar que en toda federación como regla se identifica la existencia de un Tribunal Supremo que va a tener entre otras funciones, lo atinente a la resolución de conflictos que se susciten entre la federación y los Estados miembros conforme a la Constitución y la ley, con aplicación de las normas pertinentes y la prevalencia de la primera (Pérez Villa, 1998). Frente a este aspecto debe tenerse en cuenta que en unas y otras federaciones su nombre puede cambiar; sin embargo las funciones son las mismas, pues al igual que sucede con la rama legislativa, existen unas diferencias notorias dependiendo del sistema federal que se trate. Así por ejemplo, en el federalismo cooperativo Alemán, el Poder judicial se presenta articulado en Tribunales Federales, los Tribunales de los Länder y el Tribunal Constitucional Federal, lo que en consecuencia conduce a determinar que se trata de una función judicial descentralizada, que conforma la liga de la justicia alemana, tanto en sentido vertical como horizontal.

Según el sentido vertical, observamos que para cada materia se distingue entre un juez de primera instancia, un tribunal de apelación y un tribunal supremo. En sentido horizontal, en lo relativo a las competencias, la estructura judicial se distingue en justicia ordinaria (civil y penal), administrativa, de las finanzas, del trabajo, de la seguridad social. Por tanto, sólo los Tribunales Federales son supremos y sus respectivas sentencias se ocupan de las cuestiones de hecho y de derecho, y gozan de una significativa autoridad respecto a los demás jueces, también por la función didáctica que desempeñan. (María Rita Magnotta, 2012)

De lo anterior, se colige entonces una total autonomía respecto de las decisiones por parte de los *länd*, máxime si se tiene en cuenta que aún no existe un margen de unidad jurisprudencial, por lo menos en lo que atañe a la “*justicia ordinaria*”. Sin embargo, en materia constitucional Magnotta (2012) afirma que,

(...) en lo relativo a las relaciones entre jueces constitucionales, los Tribunales de los “*Länder*” deben someterse a las decisiones del Tribunal Constitucional, refiriéndose a su jurisprudencia o bien remitiendo al Tribunal Constitucional federal los casos dudosos. (pg. 4)

Implica lo anterior, entonces que de una u otra forma además de la notoria descentralización que se predica, se hace evidente la desconcentración, pues existen asuntos de orden superior que la nación como marco central puede conocer y requiere seguir sus lineamientos, razón por la cual es susceptible de consulta.

Ahora bien, si se trata del federalismo dual, a diferencia del federalismo alemán, este establece por su parte una jerarquía de tribunales en los que existe de una u otra forma organización jerárquica, pues al respecto vale la pena recordar que en la cúspide se encuentra la Corte Suprema de Estado Unidos, le siguen los Tribunales de Apelación que se establecen por circuitos regionales y finalmente se encuentran los denominados tribunales federales (Thurgood Marshall 2000).

Sin embargo, no todos los asuntos pueden llegar a ser conocidos por la Corte Suprema, sino que en razón del tipo de Estado elegido y asignado, también se limita dicho

conocimiento a asuntos muy puntuales. En consecuencia, las diferencias entre sistemas responden entonces a la jerarquía que se asigne, más no a la autonomía de los Estados miembros la cual ineludiblemente debe ser reconocida, por lo menos en aquellas materias de su competencia.

En esta misma línea organizacional, pero descendiendo a la estructura del Estado federado en concreto como unidad formativa, resulta también válido indicar que este posee una individualidad constitucional como lo demuestra el hipotético caso en que si el Estado federal desapareciera, el Estado - miembro subsistiría probablemente en calidad de soberano, justamente por la organización independiente y autónoma que le caracteriza.

Esta individualidad constitucional implica, según Badia (1986), los siguientes supuestos,

a) El Estado federado o Estado-miembro posee un ordenamiento constitucional propio, libremente establecido por el Poder constituyente federado y revisable por él sin más límite que el respeto a la Constitución federal.

El ordenamiento constitucional del Estado - miembro constituye un sistema estatal completo, regulando todos los órganos por los que se manifiesta habitualmente el poder del Estado (autonomía administrativa, ejecutiva y jurisdiccional).

b) El Estado - miembro o federado está regido por verdaderos gobernantes, no por funcionarios sujetos a control. Las autoridades federales actúan con plena competencia dentro de los límites que la Constitución federal establece. Los órganos del Estado federado son absolutamente autónomos dentro de su órbita jurídica. Si en el ejercicio de sus atribuciones estuvieran sometidos a la

intervención, dirección o control de los órganos federales no constituyentes, entonces ya no se estaría ante un verdadero Estado federado.

c) El ordenamiento político del Estado federado es de tipo rígido. Así como el Estado unitario puede alterar libremente el grado de descentralización local, las competencias del Estado federado no pueden ser reducidas o suprimidas sin su propio consentimiento o participación. (pg. 108)

6. Carácter Constitucional del sistema federal

Vistas las cosas desde la estructura organizacional, se derivan entonces ciertas características que han contribuido al carácter constitucional del federalismo y que se hace necesario puntualizar, como lo atinente al papel de la Constitución como ley superior, la revisión judicial, la separación de poderes, el gobierno local y la garantía de derechos en forma prohibitoria (R. Barker, 2005, pg. 3).

La primera característica, estará enmarcada en que la Constitución de los Estados que se unen, no corresponde a una declaración de principios basada en un deseo, sino que se trata más bien de un margen de normas de conducta que direcciona la sociedad. La segunda de ellas establece la capacidad que tienen los Jueces y los Tribunales de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y acciones gubernamentales que sean contrarias a la Constitución.

En lo que respecta a la separación de poderes, es un aspecto en el que vale la pena detenerse, y por ello retomando nuevamente autores como Madison (1957), resulta claro que la Constitución es un instrumento para conservar esa soberanía residual de los Estados.

La separación es una garantía fundamental de la libertad del buen gobierno; es así, para Jefferson, Madison y otros padres fundadores de lo que sería el federalismo, expone el profesor Barker (2005), que este elemento tiene por lo menos tres dimensiones:

a) El reparto del poder gubernativo entre cuerpos separados de gobiernos; que sería la denominada división de poderes en estricto sensu.

b) La división del poder de tal manera que la autoridad de uno de los poderes en un asunto dado es limitada por la autoridad de otro poder, sobre el mismo asunto u otro relacionado; esto equivaldría al denominado sistema de límites o pesos y contrapesos.

c) División vertical del poder gubernamental, de tal manera que cada tarea de gobierno es responsabilidad de la unidad gubernamental más pequeña capaz de cumplirla; lo que correspondería al principio de subsidiariedad, que incluye el federalismo y el gobierno local.

Parte del poder gubernamental es dado al gobierno nacional mientras que el resto permanece en los Estados, estableciéndose de este modo el principio federal. Como apoyo de lo anterior, basta con retomar la décima enmienda de la Constitución norteamericana que al respecto dispone: “(...) Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos, ni prohíbe a los Estados Unidos, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo(...)”.

Por su parte, la cuarta característica se encamina desde la perspectiva norteamericana a que los Estados quedan libres para organizarse como a bien tengan. Los Estados se encuentran divididos en unidades geográficas, con facultades gubernativas locales y para fines aún más locales se pueden subdividir. Para ello, cada cual tendrá la posibilidad de organizar su propio gobierno.

Y en quinto lugar, la garantía de los derechos en forma prohibitoria refiere al rol mismo de la Constitución como garante de derechos individuales.

En ese orden de ideas, la Carta Superior garantiza primeramente derechos frente a los gobiernos federal y estatal, con lo cual se materializa la pretensión de no regulación respecto de la conducta privada, ya en segundo lugar, la Constitución no trata de imponer programas económicos determinados, así como tampoco intenta garantizar cosas que por su naturaleza, no pueden ser objeto de ello constitucionalmente. Así, la Carta Superior no corresponde a un documento totalitario – por el que se regulan todos los aspectos de la vida -, pues entre otras cosas permite a los legislativos la libertad de adoptar y cambiar sus políticas económicas.

7. Clases de Estado federal e incidencia de los diversos sistemas sociales que comportan fundamentos de mutación al federalismo

Líneas atrás se especificó la posibilidad de coexistencia de diversas clases de sistema ejecutivo en la organización federal, pero independiente del sistema rector en cuanto al Poder Ejecutivo que acoja el Estado federal, es claro que cada nación posee una historia o un antecedente gubernamental que justamente por constituir su naturaleza, no puede ser desconocido, y pese a que se pretenda generar cambios rotundos a nivel organizacional y estructural, ya sea por iniciativa o por imitación, la huella o marca estatal va a estar latente, razón por la que va a generar mutaciones o cambios en los sistemas adoptados creando de este modo sub estructuras federales trastornadas.

Respecto de la imitación, podría decirse que la organización federal en parte por necesidades reales y en parte por imitación, pasó de los Estados Unidos a varios Estados Iberoamericanos, de Suiza (1848), Alemania (1871), a algunos dominios británicos y a partir de la primera guerra mundial a otra serie de países; dicha propagación, como manifiesta Biscaretti Di Ruffia (1997) dio lugar a dos modelos, por así decirlo, de Estados federales:

... El primero caracterizado por la transformación de un Estado Unitario en federal en el que se produce el nacimiento de los Estados- miembros y no del Estado Federal, y el segundo que sería el normal, que tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un Estado Federal.
(p.611)

Dicha creación puede tener de una u otra forma, distintas manifestaciones que van a restringir directa o indirectamente los presupuestos de un Estado federal, entendido desde un aspecto dual en lo atinente a su independencia ideológica y normativa como forma de organización política y social ya vista, porque se quiera o no, el Estado que adopte el modelo federal va a tener una influencia histórica que se encuentra arraigada en la comunidad y que lo va a encaminar y encasillar más a un modelo de Estado que a otro.

Así las cosas, la primera manifestación que debe ser objeto de análisis, es la denominada poliarquía federal, cuyo exponente representativo fue Johannes Althusius. Consiste en un sistema que tiene por finalidad la defensa de un equilibrio territorial de los poderes frente a la soberanía absoluta del Estado, que defiende el mantenimiento de una pluralidad de

instituciones privadas y públicas y pretende una armonía política entre distintas unidades corporativas y territoriales. (Miquel Caminal, 2002). En otras palabras, este federalismo se basa en entender que si bien la soberanía es un poder supremo, no se va a encontrar por encima de las leyes, razón por la cual la *poliarquía althusiana* ha quedado como una resistencia anticipada frente a la uniformidad y el autoritarismo como un intento de permanecer en los valores de la diversidad compatibles con la unión voluntaria, bajo el imperio de la ley.

Como segunda manifestación, se expone la existencia del denominado federalismo monárquico y republicano, cuyo fundamento debe entenderse como aquel que radica en la creación de un sistema en el que claramente se van a unir varios Estados, se itera, que preexistan, bajo el modelo de gobierno monárquico como ocurrió en el caso Alemán, sin que ello fuera un obstáculo para desarrollar los presupuestos de autonomía, soberanía y objetivos comunes que caracterizan el federalismo.

Otro tipo de federalismo o manifestación de este, se da bajo el denominado federalismo utópico, refiere Miquel Caminal (2002) que se identifica porque su marco rector corresponde a las teorías federalistas fundadas en la soberanía del individuo frente al Estado soberano, son partidarias de la división territorial del poder y de la subordinación de la autoridad central a las partes federadas, evento en el cual se estaría hablando de una funcionalidad igualmente autónoma por parte del sector descentralizado, pero bajo postulados inversos de control. Es decir que el control lo tendría la parte al todo, y no, el todo a la parte.

El federalismo nacional es otra manifestación que tiende más al sistema federal puro, también la expone el profesor Caminal y se caracteriza porque abarca las necesidades de las partes como un todo y busca solución a través de la nueva creación estatal, hay un sentimiento enfocado al progreso. Su principal exponente fue Montesquieu; sin embargo la fuerza de esta forma federal se materializó con el *federalista*, aquí se consideraba la República federativa como un convenio en el que varios cuerpos políticos acuerdan en convertirse en ciudadanos de un Estado mayor, formado con la intervención y participación de todos, susceptible de extensión en la medida en que tiene la capacidad de adherir otros asociados. Pese a que Montesquieu tampoco indicó como debía ser el equilibrio entre poderes, sí manifestó que: “*para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder*” (Balfhor, Christian, 2002, pg. 7) hecho este que se debe evaluar al interior de las estructuras federalistas, mediante la repartición de poderes en las diversas ramas y el ejercicio ecuánime de este en las mismas. No bastará entonces, un acto de mera formalidad que consagre tres o más ramas, sino que verdaderamente materialice ese control, pues todo debe llevar a esa base filosófica moral encaminada al bien común que de una u otra forma direcciona los objetivos nacionales.

El federalismo dual por su parte, como se ha venido sosteniendo, deriva de la teoría dual del Estado federal y tuvo sus orígenes con la Constitución norteamericana de 1787, es básicamente el modelo característico de lo que se ha denominado a lo largo del texto como *federalismo puro*, que implica una configuración rígida de la separación de poderes, delimitando claramente dos campos de acción: el del gobierno central y el del nivel

intermedio o gobierno de los Estados. Con esta fórmula en trasfondo lo que se pretende es conservar la autonomía de los distintos niveles bajo los parámetros de respeto constitucional, y claramente el cumplimiento de los objetivos nacionales propuestos por la unión. Plantea una competencia de carácter residual que permite la participación autónoma del nivel intermedio. Ello entonces, configura una garantía proteccionista a la descentralización y soberanía otorgadas.

El federalismo cooperativo, es otra manifestación que se encuentra latente desde el modelo Alemán, se caracteriza porque no crea límites de competencia, sino que se enfoca en una cosoberanía compartida, por lo que se faculta al sector central a intervenir en los ámbitos intermedios e inclusive locales, y viceversa, generando una especie de deterioro al sistema puro, pues como ya se vio, se observa intromisión en lo que a la garantía participativa del Poder Legislativo se refiere. En consecuencia se verifica en algunos casos la materialización inminente de interdependencia, y es tan latente que como lo afirma la doctrinante Estupiñán (2012), el Estado dicta por regla general las normas base, quedando los Estados miembros con la atribución de adaptarlas e inclusive de ejecutarlas.

No hay que ocultar que esta evolución hacia un federalismo cooperativo no se produce de igual forma, ni por idénticas razones en unos países y en otros; empero, lo que sí es posible rescatar sin importar el cómo se hizo, es que como lo menciona F. Badia (1986), todo ello comporta un medio de dirección al proceso de centralización, especialmente en el aspecto económico.

Y claro que a ello se dirigía, por eso fue que en oposición surgieron manifestaciones federalistas que permitieran hacer un tanto más latente el sentimiento de autonomía (federalismo dual).

En este modelo, el principio de la unidad económica nacional exige la superación de la división absoluta y formal de competencias entre el gobierno central y las entidades políticamente descentralizadas, contribuyendo con ello a la filiación que implica siempre cooperación y acuerdo para fortalecer el propio modelo democrático.

El Estado federal cooperativo se puede generar en dos niveles, por un lado se trata del federalismo cooperativo vertical, entendido como el sistema de relaciones que se pueden producir entre el Estado federal, y dentro de los Estados miembros; y por otro, del federalismo cooperativo horizontal que incide fundamentalmente en el sistema de relaciones que se producen entre los Estados miembros.

Por su parte, el federalismo de ejecución deriva su existencia del federalismo cooperativo, pues como se afirmó anteriormente cuando se retomó a la doctrinante Estupiñán Achury, al tener el Estado federal, entendido como el nivel central, la facultad de fijar las normas marco por las que se va a regir la nación, si solamente asigna a sus miembros calidad ejecutora, aun cuando se materialice descentralización en el ámbito territorial y teóricamente administrativo, al no verificarse la autonomía se estaría hablando de un federalismo de ejecución.

Existe así mismo el federalismo competitivo, que como se observó en líneas anteriores, aunque surgió como una teoría, según Vanessa Suel (2010), en cuanto sistema va a

conseguir mayor poderío en los Estados miembros, pues en ellos se va a concentrar la competitividad por atraer población y satisfacer de una mejor manera las políticas públicas a que haya lugar. De una u otra forma, el Estado federal aquí pasa a un segundo plano, y en tanto el desarrollo jurídico - político excedería los niveles de autonomía para en la práctica, actuar deliberadamente y en la teoría, hacer parte de un Estado federado. No obstante, podría considerarse que este tipo de organización no resulta perjudicial, pues el motor es el mejoramiento de cada parte integrante.

El federalismo descentralizador a su vez, ha sido un modelo un tanto más moderno, planteado por el Profesor Roberto Blanco Valdez (2012), el cual se ha caracterizado básicamente por contemplar una “*división administrativa de imperio*”, en la que sus instituciones políticas no pueden resistir la presión de la administración central. Es por esta razón, entre otras que el gobierno federal no ha llegado a convertirse en una realidad (Ronald L. Watts, 2006), pues existe una autonomía tal, que ese aspecto de consentimiento en la cesión de sus competencias resulta complejo y de difícil aceptación, justamente por los antecedentes de independencia que lleva consigo.

Finalmente, es preciso referirse a los denominados federalismos unitarios, cuyo concepto aparece en la doctrina bajo los parámetros del modelo federal europeo, el cual ha traído consigo diversas variaciones. Sobre el particular señala Peter Häberle (citado por la tratadista Estupiñán Achury, 2012), que:

Los modelos se mezclan y cambian, de ahí que utilice el término “metamorfosis” del Federalismo. Así por ejemplo, al comparar los tres países de habla germana, Suiza sería el país con un federalismo más fuerte, Austria la de carácter más unitario y Alemania se encontraría en la mitad del camino. (...) En resumen, el Estado Federal depende de cómo se pueda en el tiempo y en el espacio lograr un balance entre la imprescindible homogeneidad (unidad) y la pluralidad óptima (diferencia y pluralidad). (pg. 77)

Ahondando un poco más en el tema, y de conformidad con el desarrollo histórico que dicha clase de Estado ha tenido, refiere Hessen (citado por Estupiñán Achury, 2012) corresponderá al “predominio del centro frente a la merma actuación de los niveles subnacionales” (pg. 79), ello en razón de la considerable pérdida, tanto de competencias como de autonomía.

Sobre el particular, es menester referir que esta clase de Estado se hace latente en naciones como Alemania, porque,

La unitarización del Estado Federal Alemán, ha sido un hecho aceptado durante varias décadas, conforme lo señala el doctrinante Von Danwitz, con tanto silencio e indiferencia como firmeza. Tendencia centralista caracterizada por la merma de las facultades soberanas de los länder desde la época de la posguerra, durante los años ochenta e incluso durante el proceso de reunificación, un rasgo distintivo de la República Federal, potenciado por las reformas constitucionales, la interpretación del Tribunal Constitucional Federal, e incluso la propia actitud de los Länder. (Estupiñán Achury, 2012. pg. 79)

Por las razones expuestas, es factible aducir entonces que el Estado federal unitario buscará la pérdida de competencias en los demás Estados- entendidos en el nivel intermedio, e intentará centralizar fuerzas tanto legislativas como económicas deformando de una u otra forma la esencia primigenia del federalismo propiamente dicho. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

8. Materializaciones del Estado federal en los sistemas estatales iberoamericanos. ¿Un reflejo de la influencia política europea o norteamericana?

En el trayecto del presente capítulo se han reconocido diversas clases de federalismo, pero también se ha enfatizado en la importancia e influencia que tiene la historia de un pueblo al interior de su gobierno, para el direccionamiento que pueda tomar el mismo en determinado momento.

Atendiendo ese enfoque, el presente título se ocupará de estudiar la ejecución federal dentro de los sistemas iberoamericanos, más puntualmente de países como México, Argentina, Brasil y Venezuela, con el fin de determinar si efectivamente se encuentran influenciados por aquellos sistemas pioneros (norteamericano – Alemán), o si por el contrario, se ha creado un nuevo modelo que pudiera denominarse federal, y que los diferenciará de los anteriores.

Para iniciar, se deberá tener en cuenta que los antecedentes federales en América se remontan a la historia de la corona española en que los reinos se constituyeron por sectores como sucedió por ejemplo con el Reino de Nueva Galicia, el Reino de México, el Reino de

León, entre otros. El sistema fiscal castellano tuvo que ceder una especie de “autorización” a los pobladores para imponer su administración, la cual fue asumida en unos casos por los consulados de comercio y en otros por los cabildos, quienes lograron astutamente el control local en los niveles económico, político y administrativo, pero para beneficio nacional y no español, por lo que se fortaleció el poder mediador otorgado y se sembraron las primeras simientes de un sentimiento de independencia respecto de la corona, quien emitía sin embargo en ocasiones, ordenes contradictorias que debían ser desobedecidas. Pese a dicha situación, existió un momento histórico coyuntural hacia 1808, cuando Napoleón entregó la corona española a su hermano José, junto con la carta de Bayona⁴, en la que se otorgó representación a los pueblos americanos con cierto grado de desigualdad al establecer los dominios de las “*indias*” como una parte integrante de la monarquía española.

Sin embargo, fue hacia 1812 con la Constitución de Cádiz que se abolió el absolutismo, sobre todo al establecer la participación ciudadana, para lo cual, se implementaron diversos mecanismos y se mantuvo el gobierno dividido en tres ramas, como venía funcionando con la carta de Bayona.

Así, bajo esos postulados participativos, frente a la mínima crisis, el pueblo válidamente podría desconocer las normas, constituirse como Estados soberanos y crear hacia 1824 el primer pacto federalista con el fin de unir fuerzas y reestructurarse. Sobre dicho texto vale la pena mencionar la influencia que en la historia mexicana marcaron los antecedentes históricos y materiales en lo que a reglamentación se refiere.

⁴ No podría considerarse como una Constitución, sin embargo para un sector de la doctrina lo es. Estableció la organización administrativa en tres poderes, y promulgó el respeto por los derechos y libertades que caracterizan el proceso revolucionario francés.

Obsérvese cómo Josefina Zoraida Vásquez (2007) hablando de la Constitución mexicana de 1824, sostuvo que:

La Constitución federal mantuvo el sistema electoral indirecto establecido en la de 1812, que en el primer nivel garantizaba un amplio derecho a voto. Los derechos individuales quedaron incluidos en forma dispersa, pero la mayoría de las constituciones estatales garantizó los derechos de igualdad ante la ley (...). (pg. 395)

Entonces, resulta claro que no todo sistema federal corresponde a la imitación como aparentemente la doctrina lo pretende manifestar; sin embargo de la historia mexicana, la influencia norteamericana marca una pauta y ello es evidente, máxime si se tiene en cuenta la contigüidad espacial que le permite tener un mayor acercamiento a la ideología política que podría desarrollar y que le permite mantenerse bajo la postura federal.

Ahora bien, no se podría decir de forma alguna que el desarrollo de México se equipara al estadounidense, pues debe observarse que no existe un modelo puro de federación que pueda aplicarse a los Estados en general, justamente por ello es que se han creado las teorías anteriormente estudiadas, que dan lugar a distintas clases de federalismo cuya materialización es más evidente en determinados sitios.

Por ejemplo, en el caso suramericano con Argentina, Brasil y Venezuela, pese a que exista proximidad territorial, inapropiado sería decir que se evidencia un mismo margen federal, ¿por qué? Simplemente porque si se parte de las bases del federalismo - ya estudiadas - y las necesidades a que este responde, es columna vertebral el tema de la idea unificadora o convencional dirigida al cumplimiento de objetivos comunes y que en el caso

de esos países no se verifica, existe una aparente unión pero el desarrollo estructural del país refleja otra cosa como se demostrará más adelante.

El sistema federado implementado por los países suramericanos podría decirse que corresponde básicamente a la indecisión gubernamental, al temor de encontrarse sometidos y subyugados a un sector central, o simplemente a la costumbre de decirse que es Estado federal sin que en el fondo funcione como tal, es por ello que su implementación fue tardía respecto de las constituciones que así lo proclamaron. Obsérvese que de conformidad con lo expuesto por Blanco (2012), en el caso de Brasil, Argentina y Venezuela, el federalismo no ha sido una realidad como se plantea a continuación.

En el caso de Brasil, cuyos orígenes se remontan a un Estado de carácter unitario y centralizado, se retoma la idea federal a partir de 1885, que se consolidó en 1889 y se implementó 1891. Históricamente retornó al centralismo y acudió nuevamente al federalismo a partir de 1946, sin embargo su desarrollo sería espinoso.

En Argentina, el federalismo tuvo sus primeras cimientos en la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica en 1819, sin embargo fue hasta después de 1852, que la federación se impuso por caudillos militares con el texto constitucional de 1853, se mantuvo en la Constitución de 1857 y se afianzó hacia 1994, lo que en teoría resulta bueno porque intenta manejar un mismo sistema, aunque no rigurosamente como debería.

No sucede lo mismo con Venezuela, que por su parte también introdujo el sistema federal desde 1811; no obstante, implantó un modelo de Estado unitario y centralizado y su primera Constitución federal correspondió a 1864, que posteriormente fue derogada. Hacia 1961 se intentó elaborar un movimiento descentralizador que inició en 1989, pero que finalmente nunca se cumplió en tanto que hoy día la organización federal se mantiene en la

Constitución de 1999. Sin embargo por tratarse del objeto de estudio, bastará con indicar que esa situación en particular no le permite configurar un Estado federal, que poco ha conocido en la práctica y que por su historia en particular se verá influenciado por otros sistemas de gobierno que lo conducen a radicales transformaciones.

En síntesis, no podría hablarse en este sector de un federalismo influenciado por el sistema Europeo, pues lo deseado en estas tierras claramente era la independencia total, empero sí podría encontrarse cierto grado inspirador en el sistema estadounidense - quien también logró independencia y desde la óptica internacional, ha conseguido mantener aparentemente un equilibrio estructural que entre otras cosas, en vez de conducirle a la pérdida territorial, le permite expansión. Sin embargo, intrépidamente se podría sostener que esa aplicación inspiradora careció de observación y sin entrar a verificar los cambios que probablemente en búsqueda de “perfeccionamiento”, o inclusive de “intereses particulares” conllevaron a los sistemas iberoamericanos, su aplicación se desvió de los parámetros del acuerdo y los objetivos nacionales, más en el caso venezolano que en los demás, que por lo menos en cuanto a organización de poderes, tuvieron la precaución de implementar sistemas bicamerales en los que se evidencia la representación de los diferentes Estados.

Sobre el particular, parece que la doctrina encuentra el punto débil en la falta de historia. A manera de ejemplo se retomará al profesor Blanco de la Calle (2012), quien refiriéndose a México, Venezuela, Brasil y Argentina, sostuvo que,

No han disfrutado en muchos casos una historia y unos gobiernos distintos y efectivos. Han sido sencillamente divisiones administrativas de un imperio. No ha

tenido auténticas instituciones políticas propias con arraigo suficiente como para ser capaces de resistir la presión de la administración central. Y por esta razón, entre otras, el gobierno federal no ha llegado a convertirse en una realidad en dichas repúblicas

Con respecto a dicha aseveración, se considera pertinente indicar que el caso mexicano en concreto, no existe falta histórica, más bien se trata de fortaleza gubernamental. Sería necesario un profundo estudio para determinar que realmente el Estado federal no es una realidad allí. No sobreviene la misma situación en los otros países vistos, pues el problema no corresponde a la incapacidad de resistencia a la presión de la administración central, sino que por el contrario se trata de incapacidad de conciencia por los países miembros para dirigir sus decisiones, y de los Estados federales para ceder autonomía.

Capítulo II: ¿Organización federal? una mirada desde la Constitución

Introducción

Estudiadas las características generales que imprimen identidad a un Estado federado, como también el margen estructural preestablecido para dicha organización y en cumplimiento de los objetivos de esta investigación, en el presente capítulo se llevará a cabo un estudio general de los antecedentes constitucionales que direccionaron la creación de la Capitanía de Venezuela hasta la actualidad, como también aquellos que dieron lugar a la Constitución 1999 que aún se encuentra vigente, todo esto con el fin de elaborar posteriormente un análisis teórico-comparativo entre los elementos generales del federalismo y la estructura constitucional venezolana. Téngase en cuenta que por regla general las Constituciones cuentan con tres partes esenciales, un preámbulo, que consiste en un enunciado general de la orientación programática del texto constitucional y del proyecto de país; una parte dogmática, que en esencia preestablece de un lado los fines esenciales de la organización, y de otro, la declaración y reconocimiento de derechos humanos a sus asociados ilustrando en ellos el rango constitucional; y finalmente, una parte orgánica que define la estructura funcional del Estado y permite su clasificación en un determinado sistema según el funcionamiento pretendido por los diferentes poderes.

Desde esa perspectiva, se determinará si efectivamente el texto constitucional visto desde los dos primeros ángulos referidos, puede catalogar al Estado venezolano desde una morfología federada, atendiendo a los principios y estructura fijados para el sistema federal, o si por el contrario, existe algún tipo de alteración formativa, caso en el cual se verificará a

qué responde la estructura encontrada. La estructura, y los elementos esenciales como la autonomía y las competencias no se cotejarán aun, toda vez que será objeto del tercer capítulo como se verá.

1. Antecedentes constitucionales de Venezuela

La historia de Venezuela se encuentra enmarcada por un versátil camino constitucional, desde la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777, cuando se formó una base jurídica para que dicho país tuviera asentamiento territorial unificado. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo las transformaciones jurídico políticas empezaron a influir en dicha nación, lo cual le permitió adoptar una carta política de manera temprana, siguiendo lineamientos norteamericanos en la materia, dicha carta, cumplió una función de instrumento para dar sustento y legalidad a los cambios políticos, y que hasta el momento cuenta con un historial de 25 Constituciones.

La primera Constitución fue promulgada hacia 1811, caracterizada por adoptar un modelo federal. Sobre este punto, afirma la Doctora Irene Loreto (2010)

“Venezuela es la primera en promulgar, a fines de 1811, su Constitución política a semejanza de lo que habían hecho en América los Estados Unidos y en Europa Francia y Polonia. Esta carta es también la primera Constitución que apareció en el mundo español, dictada por un Congreso legítimamente constituido y con carácter nacional. La Constitución de 1811 acoge el sistema rígido y adopta para la República el sistema federal de gobierno.”

Pero surge el siguiente interrogante ¿a qué se refiere la doctrinante con la adopción de un sistema rígido, cuando se plantea la adopción de un sistema federal? Para responder esta incógnita, imperioso sería acudir a los antecedentes que dieron génesis al referido texto; no obstante, se aduce en la doctrina venezolana que al respecto no existen mayores vestigios por cuanto los documentos perecieron durante la guerra de la independencia.

Empero analizando la ideología de quienes fungieron como redactores, que eran los mismos que combatían las batallas, y los antecedentes por los que se encontraban regidos, para efectuar el cambio superior se generó cierto grado de dicotomía o mezcla sistemática. Al respecto sostiene Loreto (2010):

““Dentro del campo patriota, al mismo tiempo que se hace la guerra, se desarrolla una lucha política entre los que son partidarios de un reformismo, pero dentro de los cauces legales de la tradición legislativa vigente, es decir, propugnando por el establecimiento de una regencia y la convocatoria de unas cortes estamentales, y aquellos otros, plenamente radicales, que hacen tabla rasa de los fundamentos institucionales y que, apoyados por un justismo inicial, establecen, en la práctica una REPUBLICA FEDERAL, que tal es, a fin de cuentas, la junta central, constituida por vocales designados por cada una de las juntas provinciales que habían reasumido, revolucionariamente, la soberanía.” Por eso podemos colegir que los constituyentes, en su generalidad, eran partidarios de la independencia de Venezuela de la corona Española, pues se constituyeron en Congreso Constituyente, pero entre ellos se da el fenómeno de una doble revolución, la independentista y la republicana. Pero hacer la Constitución sí crean una República nueva (sic), una República que deciden llamar Federal, sin embargo para ello, utilizan las estructuras políticas y territoriales ya existentes, las instituciones de la Colonia, particularmente la Junta Central.”

Es entonces por lo anterior que en la Constitución de 1811, federalismo significa que el gobierno central tiene los poderes expresamente delegados. Los poderes residuales pertenecen a los Estados (Provincias) o al pueblo, situación esta que cambiaría en años posteriores como se verá.

Ahora bien, siguiendo la línea cronológica fue hacia 1819 que surgió el segundo de los cambios constitucionales con la carta política de Angostura, caracterizada por ser un poco más centralista en la medida en que planteaba un apéndice relacionado con el poder moral (Américo Fernández 2012) ¿pero a que se debió tal cambio?.

Debe tenerse en cuenta que por aquel momento de relevancia histórica, Simón Bolívar se encontraba ejecutando acciones libertadoras para ampliar el territorio venezolano, y esta carta magna, sería entonces el resultado del Congreso como órgano de representación popular que avaló las propuestas parcialmente presentadas por Bolívar, quien por la misma razón de mantener la tan luchada independencia, buscaba mantener cierto grado de control para efectuar el manejo de cinco naciones, que formaban un extenso territorio que no estaría dispuesto a ceder nuevamente a la corona española.

No obstante los esfuerzos por mantener un compilado de reconocimientos y organización administrativa en la carta política, es claro que esta debía atender la totalidad de las necesidades; por eso, al llevarse a cabo la independencia de lo que hoy es Colombia, en palabras del profesor Américo Fernández (2012), era necesario dotarla de una nueva Constitución, para lo cual, se convocó a un Congreso General Constituyente que debía reunirse como en efecto ocurrió en mayo de 1821, en la Villa de Nuestra Señora del Rosario de Cúcuta.

Con razón sostiene Loreto (2010):

En Venezuela, durante los años 1810 a 1822, los términos, independencia y Constitución, van de la mano, se identifican. La Constitución de 1811 viene a ser el instrumento legal que justifica la separación de Venezuela con España y que subsiguientemente construye un sistema de Gobierno. Surge la federación como “el intento a armonizar unas juntas provinciales con otras (...) y especialmente el recelo al poder pleno en mano de unas o pocas personas que, sin sujeción a nadie, podía por torpeza, debilidad o traición entregar al país.” Es por esto que consideramos que se establece “Un gobierno federal débil, en lugar de las antiguas formas monárquicas”, de esta manera resulta posible cambiar de un modo flexible los sistemas políticos, y la razón es esta: no se buscan los sistemas políticos como tales, sino que se busca “la independencia”, autónomamente del sistema político.

Continuando con el panorama expuesto, hacia 1821 surgió una tercera Constitución en la Ciudad de Cúcuta, esta al igual que la anterior fue promulgada por Simón Bolívar, en donde se revela también tintes y propósitos centralistas, pues en lugar de haber organizado la Gran Colombia como un Estado federal, lo cual hubiere sido un tanto más consecuente dada la extensión territorial, se prefirió una organización centralista, posiblemente por temor a la desintegración de lo obtenido hasta ese momento. (Loreto, 2010)

La referida Constitución entre otras disposiciones señaló la creación de un Poder Legislativo conformado por un Congreso compuesto de dos Cámaras: Senado y Cámara de Representantes.

El presidente podía reunir al Congreso y tenía bajo la vigencia de esta Carta, mando de los ejércitos; podía vetar las leyes por una sola vez; a la segunda vez, si el Cuerpo

Legislativo había adoptado la ley por una mayoría de los dos tercios, debía ser aprobado por el presidente.

Su Gabinete o Consejo estaba constituido por el vicepresidente, el ministro de la Alta Corte de Justicia y por los ministros de Relaciones Exteriores, de Gobernación de Hacienda y de Marina y de Guerra, encargados de dar al Congreso, bien sea oralmente o por escrito, todas las explicaciones solicitadas por este.

El tercer Poder del Estado, pero con menor fuerza, era el Tribunal Supremo de Justicia, conformado por cinco miembros, a saber: tres Jueces y dos Fiscales. Este órgano era el encargado de resolver las reclamaciones de los extranjeros y dirimir las consultas o los errores de los Tribunales inferiores.

El territorio de la República estaba dividido en siete departamentos, que comprendían cada uno cierto número de provincias divididas en cantones.

Los departamentos se encontraban administrados por un intendente, en su mayoría militares, nombrados por el presidente; cada provincia estaba liderada por un gobernador que estaba presto a las órdenes del intendente y cuyos poderes cesaban al expirar los de éste.

Al frente de los cantones había un juez político o subprefecto (los antiguos corregidores).

Los Cantones a su vez, se encontraban subdivididos en Cabildos o Municipalidades, a cuyo frente se encontraban los alcaldes. Por cada capital de cantón había a su vez dos alcaldes ordinarios y dos alcaldes pedáneos en cada parroquia; sus deberes consistían en velar por el orden y la tranquilidad, la vigilancia de las escuelas primarias y de los

hospitales, la reparación de los caminos y de las cárceles, la limpieza de las ciudades y el estímulo de la agricultura, de la industria y del comercio.

El artículo 48 de la ley sobre organización de los departamentos, recomendaba a los alcaldes que *se mostraran subordinados a los jueces políticos y a las otras autoridades superiores*. (Mollien, Gaspard- Théodore, conde de. 2005)

Transcurridos nueve años, esto es, hacia 1830, se sancionó por el Congreso Constituyente la cuarta Constitución en Valencia, fue promulgada por el presidente José Antonio Páez.

Esta Constitución se caracterizó por retomar aspectos de las anteriores, es decir que estableció un sistema centro- federal,

Pues aunque consideraba al Estado como unitario, centralista, daba a las provincias que lo componían considerable autonomía, con una Asamblea o Diputación provincial electa por los cantones que componían a cada provincia, con facultades de proposición en el nombramiento o designación de los gobernadores de ellas y en los miembros de las cortes superiores de los distritos judiciales en que a estos fines se dividió la República (Loreto, 2010)

En cuanto a la estructura administrativa, acogió las tres ramas del Poder Público clásicas, en donde se imponían ciertas restricciones al ejecutivo nacional. Ejemplo de ello era el impedimento de la reelección presidencial inmediata; y así mismo, el legislativo se mantuvo bicameral.

Se estableció un sistema electoral, con un funcionamiento bastante particular, pues las votaciones se hacían por grados así:

- voto de primer grado en el ámbito de las Asambleas Parroquiales

- voto de segundo grado en los Colegios Electorales Provinciales
- voto de tercer grado a nivel del Congreso Nacional.

Este sistema se denominó Censitario, por las limitaciones que establecía, tanto del derecho a elegir como a ser elegido, sobre la base de ciertas condiciones económicas y mantuvo así mismo ciertas condiciones esclavistas. (Higuerote, Miranda, 2010)

Lo anteriormente expuesto, da entonces razón del calificativo centralista federalista que se da a esa Constitución que sin embargo duró vigente por 27 años.

Esta Constitución instituyó un órgano que denominó Consejo de Gobierno, con funciones consultivas y electivas ya que en algunos casos elegía a los vicepresidentes de la República. Esta institución apareció y desapareció en las diversas constituciones del siglo pasado hasta su definitiva desaparición el año de 1914. En 1999 la Constitución volvió a incluir la figura del Vicepresidente. (Loreto, 2010)

En 1857 se promulgó un nuevo cambio constitucional. Para ese momento histórico como presidente se encontraba el señor José Tadeo Monagas, quien tenía como objetivo personal, permitir la reelección inmediata. Esta Constitución se caracterizó porque centralizó en mayor forma la organización del Estado y porque al interior de la rama ejecutiva, el actuar del vicepresidente era más limitado, pues actuaba en casos muy concretos. Esto se sustenta en el artículo 52 que disponía:

El Poder Ejecutivo estará a cargo de un Magistrado con la denominación de Presidente de la República. El Vicepresidente de la República ejercerá provisionalmente el Poder Ejecutivo en los casos que determina esta Constitución.

Transcurrió tan solo un año, cuando bajo el mandato provisional del general Julián Castro, se expidió una nueva Carta Política - la Constitución de 1858 - sancionada por la

Convención Nacional en Valencia. Esta se caracterizó porque amplió la autonomía de las provincias a tal punto, que permitió la elección directa de los gobernadores; las legislaturas provinciales se encontraban facultadas para elegir a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y a los de las Cortes Superiores, y podían organizar los Cantones y Parroquias en su jurisdicción.

No obstante, ese acercamiento a la autonomía, dicho texto duró vigente por un lapso muy corto, pues en 1859 se desató la denominada Revolución Federal, Guerra Federal o guerra de los cinco años, que dejó un abatido resultado para esa nación y en donde se presentó una lucha entre, los conservadores, que pregonaban por mantener en la práctica la estructura que venía desde la colonia, y los liberales, que buscaban la real materialización del federalismo, su autonomía, libertad e igualdad.

Haciendo un recuento de este episodio, Loreto (2010) trae a colación el discurso que rindió el Coronel Tirso Salaverria, líder de las tropas federalistas, en donde sostuvo:

“¡Corianos! ¡Compatriotas!

La revolución de marzo ha sido inicua y falseada. Atraídos por los encantos de su programa fascinador, concurrieron a consumarla todos los venezolanos; y su triunfo no ha producido otros gajes que el entronizamiento de una minoría siempre retrógrada, siempre impotente en su caída, siempre ávida de satisfacer innobles venganzas. Aceptáronla de buena fe los mismos que, fieles a sus compromisos, sostuvieron el poder recientemente derrumbado; y con criminal violación de las protestas de echar al olvido lo pasado, se les persigue sin causa, y sin fórmula de juicio se les condena a una proscripción indefinida; sin que haya bastado a dar treguas a este abuso la voz de la nación que de todos los ángulos se alza reclamando la amnistía.

Proclaman la libertad en las elecciones; y nunca las elecciones se han verificado más a expensas de la libertad del pueblo. Invócase como el garante más seguro de la soberanía popular el voto universal en las mismas elecciones; y lo que hemos visto ha sido el escarnio del voto universal, otorgando ese derecho a la fuerza armada sometida a la voluntad de jefes establecidos ad hoc, para llenar los designios proditorios de un club dominador.

Bajo esa tutela depresiva tuvieron lugar las elecciones para la Convención Nacional. ¿Y cuál había de ser el resultado? Otra vez la centralización del poder contra el querer de los pueblos paladinamente manifestado; otra vez el dejar sometida la suerte del país a la voluntad de un hombre y su partido; otra vez el abrir anchuroso campo para perpetuarse en el Poder Público, uno con algunos, con ultraje de los principios preconizados en esta misma Carta central.

Por fin los abusos consecuentes a tan funesto orden de cosas; por fin las escandalosas infidencias del Jefe provisional del Estado, tantas veces falaz y perjuro cuantas bajo la religión del juramento ha protestado desprendimiento, abnegación y patriotismo; por fin las injusticias y arbitrariedades de sus agentes en las provincias, siempre garantizados con la impunidad, han rebosado la copa de nuestra indignación y roto los diques del sufrimiento para realizar un pensamiento ídolo de nuestro corazón, y que la prudencia nos había obligado hasta ahora a mantener en el terreno de la opinión. Este pensamiento mágico, regenerador; ese símbolo de fe política de todos los venezolanos; ese refugio salvador, único que el cielo nos depara en la deshecha tormenta que las pasiones azuzadas por los desmanes de un poder arbitrario han descargado sobre nosotros, es la reorganización de Venezuela en República eminentemente Federal.

¡Compatriotas! Mi corazón abunda en sentimientos de júbilo que mi débil voz puede apenas explicar. Sin derramarse ni una sola gota de sangre, sin vejámenes ni tropelías de ningún género, sin que nadie pueda lamentar una injuria que de palabra o de derecho le arrogaseis; sin más armas que vuestro valor y sin más esfuerzos que los de vuestras voces, me acompañasteis anoche en la grave empresa de desarmar la fuerza y apoderarnos de las armas con que un esbirro, remedo de gobernador del general Castro, nos oprimiera, y con que se prometía realizar el designio de su amo, de perpetuarse en el dominio del país, a despecho de la voluntad general. ¡Hazaña memorable la vuestra, compatriotas! ¡Arranque de singular patriotismo y valentía! ¡Rasgo espléndido de moderación, de orden y moralidad en medio del tumulto de una ciudad conmovida y en los momentos en que se hallaban a vuestra discreción la vida y la libertad de vuestros propios opresores! ¡Compatriotas! Por el concurso unánime de vuestras voluntades me elegisteis Jefe provisional para la empresa de la santa causa de la Federación en esta Provincia; y heme aquí a la cabeza de este honroso movimiento, resuelto con toda la abnegación del patriotismo, con toda la energía y ardor de un alma libre, con todo el noble orgullo de un militar ciudadano idólatra de su patria, dispuesto a arrostrar alegre y sereno a vuestro lado los azares de la campaña que hoy se abre a nuestros esfuerzos. ¡Feliz yo, camaradas, si como lo espero de la Divina Providencia, triunfáramos de nuestros dominadores! Feliz yo siquiera exhale a vuestro lado mi último suspiro en nombre de la libertad y la Federación de mi patria.

¡Corianos! No temáis. La Federación es el gobierno de todos. La Federación es el gobierno de los libres, y Venezuela obtendrá el lauro de la Federación. No hay un solo venezolano, con excepción del reducido club que hasta hoy nos ha dominado, cuyo corazón no lata de entusiasmo al impulso de esa voz mágica y arrobadora. La República

entera está conmovida. Las localidades más importantes han dado simultáneamente el golpe que nosotros, y las demás se aprestan aceleradamente a secundarnos. La opinión nos favorece, la gente de armas nos sobra, y cuantos elementos pudiéramos necesitar están a nuestra disposición. ¡Corianos todos! No desconfiéis de nuestras protestas: no son las de aquel que infiel al gobierno que servía, ha sido más y más infiel a la nación que en mala hora le confiara sus destinos. Nuestro programa exclusivo es la Federación de Venezuela; el medio de realizarlo es la unión de todos los venezolanos; y en consecuencia las distintas y odiosas denominaciones de bandos políticos serán para siempre relegadas al olvido. ¡Viva el movimiento federalista de Coro!

¡Viva la Federación de todas las Provincias de la República!

¡Viva el general Juan C. Falcón, primer Jefe del movimiento federalista nacional!

Dado en el Cuartel General de Coro, a 21 de febrero de 1859. Tirso Salaverría.”

Fue justamente por esa unión convocada y la lucha de propósitos, que en 1864 surgió una nueva Constitución, en donde se volvió a consolidar un modelo federal. Esta Carta Política generó trascendencia histórica porque además de cambiar el nombre del País por el de Estados Unidos de Venezuela, acentuó la descentralización político territorial que se contemplaba desde la Constitución de 1858, y se aumentó la autonomía de las provincias que a partir de ese momento se denominaron Estados, en aspectos tanto administrativos, como locales y municipales, de modo tal que a partir de allí gozaban de igualdad política, y podían establecer su régimen interno.

Sostiene Loreto (2010) que esta Constitución se separó del modelo norteamericano y se acercó al suizo, creó un Tribunal supremo de la federación, “denominado Alta Corte Federal” especializado en asuntos contencioso administrativos, es decir, aquellos en que la Nación actuara como sujeto pasivo, “estuviere envuelta la responsabilidad de los ministros del Despacho o de altos funcionarios de los estados federados, existiere conflicto de jurisdicción o competencia entre los empleados de diversos estados (sic), o hubiere colisión de leyes nacionales con las de algún estado Federado, o entre las de éste, con facultad para declarar cuál era la vigente.”

De lo anterior se colige entonces grandes cambios constitucionales que representaban mayor autonomía de los entes y se asimilaba en gran manera al modelo federal adoptado; sin embargo, vale la pena indicar que no fueron esas las únicas transformaciones importantes que trajo esa Constitución, pues si se observa con detenimiento, se le suprime la facultad a la Corte Suprema de declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las provincias cuando fuesen contrarias a la Norma superior. En cuanto a la inconstitucionalidad de las leyes nacionales se establece un sistema de control político, en el que debía concurrir la voluntad del Ejecutivo nacional y la de la mayoría de los Estados federados, salvo, cuando se tratase de actos violatorios de los derechos individuales, caso en el cual no se requería sino la última de las mayorías; es una Constitución más garante en cuanto a los derechos de los ciudadanos en aspectos tan básicos como la educación gratuita y otros de igual forma importantes como es el caso de la propiedad, las libertades de pensamiento, reunión y asociación pública y privada.

En lo que respecta a la estructura del Estado retoma la tripartición de poderes clásica, con independencia inclusive en lo judicial y disponía un periodo presidencial de 4 años sin que se hubiere contemplado la reelección. (Domingues, Franceschi 2012)

Transcurridos 10 años, surgió una nueva Constitución; la de 1874, promulgada por Antonio Guzmán Blanco. Esta mantuvo los pilares generales de la anterior, empero introdujo elementos que vale la pena tener en cuenta porque serían determinantes como antecedentes en la Constitución que se encuentra vigente en la actualidad. Estos son:

- i. el sufragio directo pero no secreto; aquí el voto debía ser público y firmado por el elector (núm. 23, art. 13)
- ii. se introdujo cambios en los nombres de los Estado creados
- iii. se disminuyó el periodo presidencial a 2 años, y el hasta ese momento vigente correspondía a 4 años. (núm. 1º art 13)
- iv. Se contempla la posibilidad de faltas del presidente que debían ser llevadas por un ministro elegido para el efecto.

Por su parte, ese Texto Superior no tuvo gran vigencia, pues hacia 1881 se sancionó una nueva Constitución. Aquí el entonces presidente Guzmán Blanco, buscaba la concentración del poder, por lo que se redujeron los Estados de 20 a 9, y su denominación cambió por la de secciones. Se creó la Corte de Casación separada de la Alta Corte Federal, con el fin de unificar la jurisprudencia de los Tribunales; y se generó de una u otra forma la centralización de tierras, al ser administradas tanto las minas como las tierras baldías y salinas por el poder central.

Se sustituyó con esa Constitución el voto público, por el sufragio directo y obligatorio; a los miembros de la federación les era prohibido contar con sus propias fuerzas armadas y temas relacionados con la educación, la administración de la justicia e impuesto entre otros a partir de ese momento serían objeto de control por el nivel central.

El Poder legislativo quedó a cargo de un organismo nacional compuesto por dos cámaras - senadores y diputados. La forma de elección de los diputados debía ser determinada por los Estados. El Poder Ejecutivo quedó 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 podían ser ejecutadas con el voto deliberativo de los miembros de ese Consejo. La gran novedad de la Constitución de 1881 fue la creación del Consejo Federal a imagen y semejanza del Consejo Federal de la Constitución Helvética de 1874, por lo que a la Constitución popularmente se llamó la “Suiza”. (castillo, 2008)

Hacia 1891 se expidió la Constitución de Andueza, en la que se buscó mantener la perpetuidad en el poder ampliando más el periodo presidencial y los periodos constitucionales, El Poder Ejecutivo lo ejercía el Consejo Federal, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y los ministros del despacho que actuaba en calidad de órganos. El Consejo Federal tenía como función la elección de entre sus miembros, al Presidente de la República. Fue precisamente ese tipo de situaciones los que ocasionaron la suspensión de las sesiones de los Tribunales hasta que fuere restablecido el orden

Constitucional. Y ¿Cómo fue posible? Parte de 1892, Venezuela desencadenó una contienda revolucionaria o legalista direccionada a rescatar lo que se había logrado hasta ese momento como nación y a no someterse a los intereses particulares de quien detentaba el poder.

Fue así como en 1893, se sancionó una nueva Constitución por la Asamblea Nacional Constituyente. Esta de una u otra forma contenía elementos de la carta política que estuvo vigente en 1864 y las siguientes, inclusive en lo atinente a la centralización que se evidencio a partir de 1881, pues mantuvo los 9 Estados, cercenó la autonomía política de los Municipios, mantuvo el Poder Ejecutivo presidencial, sin embargo en esta vigencia se encontraba conformado por el Presídete y los ministros, pues como característica relevante, se eliminó el Consejo Federal y se creó un Consejo de Gobierno, cuyo presidente hacía las veces de vicepresidente, pues al presidente lo elegía la federación y los Estados en su conjunto de forma secreta.

En el periodo comprendido entre 1901 y 1904 sostiene Loreto (2010), se expidieron dos Constituciones más, sin embargo en esencia no trajeron consigo algún cambio de relevancia histórica, más bien, se trata de textos que acentuaron la centralización de competencias, “pues se aumentaron y detallaron las competencias del Congreso Nacional y del Presidente de la República.”

Hacia 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931 en vigencia de la presidencia principal de Juan Vicente Gómez, la presidencia provisional de Victorino Márquez Bustillos y Juan Bautista Pérez se promulgaron 7 constituciones; cada una mantuvo

aspectos que venían de antes y cambios que se mantuvieron por largo tiempo como lo relativo a la elección indirecta del presidente por parte del Congreso, circunstancia que se mantuvo hasta la Constitución de 1947 y también la elección indirecta de los diputados, que duró hasta 1945.

Con la Constitución de 1928 a pesar de los antecedentes que se habían vivido, la fortaleza que prevalecía en el ejecutivo y la limitación a la libertad de expresión, taxativamente se restringió y prohibió la difusión ideológica del comunismo; el presidente podía nombrar los representantes o presidentes de los Estados, podía ausentarse de la capital sin necesidad de dejar encargados; y entre otras características, los Estados perdieron autonomía tributaria, con lo cual a pesar de mantenerse una estructura federal, el marco de la administración pública adoptado era centralizado.

Surge hacia 1936 en el periodo del presidente de la República General Eleazar López Contreras, una Constitución que reformaba la de 1931 y aunque mantuvo muchos aspectos centralistas vigentes, se le otorga al texto el reconocimiento de materializar lo atinente a los derechos de índole personal y fundamental que contemplaba. A manera de ejemplo, en la vigencia de esa Constitución se eliminó las torturas y las prisiones sin juicio, y se hizo obligatorio el respeto a la dignidad humana, se consagró la libertad de trabajo y se instauró la idea de la protección social del obrero como una tarea que debía encabezar el Estado. En esta misma línea se redujo el periodo constitucional de 7 años a 5, que a pesar de no aplicarse al ejecutivo, este paradigmáticamente, lo aplicó reduciendo su mandato.

1945 por su parte a través del presidente Isaías Medina Angarita generó nuevos cambios a la carta política de 1936, pues se generó una reforma que aportó al reconocimiento y materialización de las libertades de las personas, razón por la cual se eliminó la prohibición de difundir la ideología comunista y restableció la libertad de expresión plenamente, se otorga cierto grado de impulso democrático a tal punto que reconoce que la legislación que regiría en toda la República y que fueran materia de la federación, se regiría por la Constitución así como lo relativo a la administración de justicia y el Ministerio Público y otorga facultades a los Estados federados para establecer las condiciones requeridas para ser diputado y manejar ciertas materias de su incumbencia.

No obstante, el 18 de octubre de esa anualidad se generó un golpe de Estado que buscaba derrocar a ese presidente y que en efecto lo logró, conllevando de este modo a un cambio constitucional que se materializó con la Constitución de 1947 en la que se dispuso un periodo presidencial de 5 años sin reelección inmediata, y mayores poderes para el Congreso Nacional, a tal punto que estaba facultado para dar voto de censura a los ministros; el Poder Legislativo estaba compuesto bicameralmente, (diputados y senadores), el voto era obligatorio y el Estado se encontraba facultado para restringir derechos económicos en razón de los intereses colectivos.

En 1953 se replantea otra Constitución, que se caracterizó por ser más representativa y democrática, aquí el Poder Público se encontraba distribuido en los ámbitos Municipal, Estatal y Nacional. Por su parte, la estructura Nacional se dividía en las 3 clásicas ramas del

Poder Público, y la división territorial se presentaba en los grados de: Estado, Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales.

El territorio de los Estados como tal, se dividía según se dispuso en esa Carta Política en Distritos y estos en Municipios; en cambio, el Distrito federal y los territorios federales si se dividían conforme lo determinaran sus respectivas leyes orgánicas.

A nivel judicial se eliminó la Corte Suprema de Justicia y se reemplazó por la Corte Federal y la de Casación; en materia de competencias del Gobierno se manejaba un sistema residual, así lo que no estuviere atribuido a otra autoridad por la Constitución, sería competencia del Poder Ejecutivo Nacional.

1.1. Antecedentes de 1961 que resultarían determinantes en la historia federal de Venezuela

La Constitución de 1961, por su parte, mantuvo el bicameralismo con una Cámara del Senado que representaba a los Estados federados, con igualdad de representación para cada uno, y añadió la cámara de representación del Distrito Federal; otorgaba facultades a la Corte Suprema de Justicia para enjuiciar un Presidente de la República

Esta Constitución permitía que por una ley se pudiera otorgar a los Estados la facultad de elegir a sus gobernadores, y al Congreso, mediante ley que requería el voto favorable de las 2/3 partes de los miembros de cada Cámara, transferir a los Estados competencias nacionales; en materia municipal, proclamar la autonomía municipal y abrir el camino para un verdadero desarrollo autónomo del Municipio, tomando en cuenta las especificidades

que ellos pudieran tener, para el efecto se estableció allí el denominado situado constitucional, correspondiente a una asignación de recursos económicos a cada Estado y a cada Municipio, que permitía la distribución de los ingresos nacionales petroleros en cada región con el fin de que se hiciera cargo de forma directa de servicios públicos como la educación, la salud, entre otros. (Loreto, 2010)

La Constitución de 1961 fue el único texto constitucional en Venezuela que tuvo mayor estabilidad, esto si se compara con las constituciones que le precedieron,

“que por única vez en la historia de nuestro país se ha transmitido el mando en la Presidencia de la República entre civiles por elección popular, y se establecieron instituciones democráticas que garantizaban el principio de la separación de poderes

(...)

Podemos decir, sin recato alguno, que los años de vigencia de la Constitución de 1961, fueron los años de oro de nuestro Estado de Derecho, de ahí la importancia jurídico-política de ésta Constitución que ayudó a fortalecer el sistema democrático y que inició formalmente un proceso de federalismo, tal vez tímidamente, como lo requerían las instituciones de la época pero dando la apertura necesaria para una descentralización política” (Loreto, 2010)

Fue por lo anterior, que en vigencia de la Constitución de 1961, se formó un proceso de descentralización con la creación de una Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), que como resultados generó una reforma electoral, de partidos políticos, en la estructura

organizativa del Estado o descentralización y reforma del régimen Municipal, la aprobación de la ley para la elección de los Gobernadores de Estado en 1989, que antes eran designados de forma directa, según se deriva del camino constitucional que regía dicha Nación, por el Presidente de la República; a través de la reforma a la ley orgánica de régimen municipal, se creó la figura del Alcalde y se estableció su elección por los habitantes del Municipio; así como la ley orgánica de descentralización de Servicios y Competencias de los Poderes Públicos que distribuyó la prestación de algunos servicios públicos asumidos por el sector Nacional en materia de salud, vialidad y administración de puertos.

Lo anterior implicó entonces un acercamiento a lo plasmado constitucionalmente, sobre todo en lo relativo al sistema adoptado para la República como tal, y que de una u otra forma en las constituciones anteriores pudo verse deteriorado por el interés particular de permanencia en el poder. Esto se ve reflejado en autores como Rodríguez Zerpa (2009) que al respecto sostuvo:

“es así como esta ley constituye el basamento jurídico del desarrollo del proceso de descentralización administrativa en Venezuela, pues fueron plasmadas allí las diversas competencias que el poder central transfirió a los estados en aquella oportunidad con el ánimo de iniciar y fortalecer un verdadero proceso de descentralización y desconcentración administrativa, con lo cual se garantizaba un mayor nivel de participación ciudadana a la población en la toma de decisiones políticas para la solución de los innumerables problemas que afrontaba en sus respectivas jurisdicciones” (Pg. 14)

2. La creación de una nueva Constitución, una disyuntiva a la crisis política de Venezuela. Manifestaciones de soberanía en el pueblo

2.1 Circunstancias que rodearon la creación de la Constitución política de 1999

Como se ha visto a lo largo de esta unidad, Venezuela adoptó la forma de Estado federal desde su primera Constitución, y aunque paulatinamente ha tenido cambios materiales que transforman esta circunstancia, se ha mantenido teóricamente en los Textos Superiores hasta la Constitución de 1999. Sobre el particular sostiene Chalbaud (citado por Rodríguez Zerpa, 2009) que dicha variación estructural, es decir la que se direcciona a adoptar como modelo el federalismo, obedece más a motivos de orden circunstancial, que a razones de carácter sociológico - político y realista.

Así las cosas, para efectos del presente análisis es necesario partir de la Constitución Nacional que en la actualidad rige dicho país y cuyos orígenes se remontan a la elección presidencial de 1999, cuando su presidente, el señor Hugo Chávez Frías recién electo, anunció la celebración de un referendo popular cuyo fin era elegir una Asamblea Constituyente para que elaborará una nueva Constitución. No obstante, como era de esperarse encontró un sin número de opositores, quienes no lograron su cometido, pues la carta política para ese momento vigente (1961), como se vio, establecía la soberanía en el pueblo y no en un poder constituido como sucedía antes, razón por la que en el ejercicio soberano, era pertinente promover el referido cambio.

Fue de este modo, que el asunto se elevó a consideración de la Corte Suprema de Justicia, la cual, en Sala Político Administrativa se pronunció favorablemente a la celebración de referendo mediante el fallo No. 17 de 19 de enero de 1999, con ponencia del Magistrado Humberto La Roche, en la que frente al particular precisó,

El referéndum previsto en la ley orgánica del sufragio y participación política es un derecho inherente a la persona humana no enumerado, cuyo ejercicio se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución.

Ello es aplicable, no sólo desde el punto de vista metodológico sino también ontológicamente, ya que si se considerara que el derecho al referendo constitucional depende de la reforma de la Constitución vigente, el mismo estaría supeditado a la voluntad del poder constituido, lo que pondría a este por encima del poder soberano. La falta de tal derecho en la Carta Fundamental tiene que interpretarse como laguna de la Constitución, pues no podría admitirse que el poder soberano haya renunciado *ab initio* al ejercicio de un poder que es obra de su propia decisión política.

La materialización de tal propuesta se hizo viable, efectivamente se presentaron los derroteros fácticos suficientes para que el pueblo manifestara su poder real, por lo que se inició la elección de la planteada Asamblea Nacional Constituyente que designó 20 comisiones permanentes, las cuales elaboraron aisladamente sendas partes del proyecto del articulado, y con posterioridad se integró en un anteproyecto de Constitución, iniciando así la discusión en las sesiones plenarias de octubre de 1999 (Zambrano, 2004 a).

Para dicha labor, no se siguió la técnica tradicional de la elaboración previa de un anteproyecto por una Comisión amplia o la adopción de un texto como anteproyecto, como había ocurrido con la Constitución anterior, sino que tanto la discusión como aprobación, se efectuó en solo 19 sesiones plenarias dedicadas a la primera discusión y 3 sesiones plenarias para la segunda. Esto en el periodo comprendido entre el 19 de octubre y el 17 de noviembre de 1999 (Allan R. Brewer Carías, 2008 a, pg. 152).

Este proceso culminó con la aprobación del referendo consultivo el 15 de diciembre de 1999, cuya entrada en vigencia ocurrió el 30 de diciembre de dicho año, con la respectiva publicación en la Gaceta Oficial (Zambrano, 2004).

De lo anterior se segregaría entonces, que en definitiva, el pueblo venezolano actuó esperanzado en un cambio sustancial que le permitiera superar la crisis política, económica y social que por ese entonces sobrellevaba como consecuencia de,

La caída e inestabilidad de la producción (PIB), alta inflación, pérdidas del salario real, devaluaciones recurrentes del bolívar, bajas reservas de divisas, alto nivel de endeudamiento, déficit fiscal recurrente, déficit en balanza de pago, bajos ingresos petroleros, baja inversión pública y privada, bajo consumo, crisis cambiaria, y crisis bancaria, lo que provocó para dicho momento un notorio desmejoramiento en la calidad de vida de sus habitantes a tal punto que los índices de pobreza encontraron picos muy altos. (Labrador. B, 2013, pg. 1)

Sobre este aspecto, el crítico Eduardo Marapacuto (2005) sostuvo que,

Ante la gravedad de la crisis y la marcada tendencia a hacerse crónica, el discurso emergente plantea desmontar la “falsa democracia puntofijista” y crear una nueva Constitución con estructuras renovadas que sirvan de base para el

funcionamiento efectivo de un Estado moderno y eficiente, y una democracia social participativa. (pg. 189)

Desde esa perspectiva, en ejercicio del poder constituyente que se encuentra en titularidad del pueblo, se resolvió apoyar los cambios organizacionales y se distinguió efectivamente en la Constitución una salida alterna de garantías, buscando la materialización de un federalismo que hiciera efectiva la figura de la descentralización, la autonomía, el reconocimiento de derechos e inclusive de prosperidad o por lo menos de un avance en aquellos aspectos en los que padecía falencias para ese momento.

Así, entonces es pertinente entrar en un análisis juicioso sobre que avances y qué reconocimientos tanto generales como específicos se lograron, en la Constitución adoptada para determinar si se asimiló al tipo de Estado pregonado.

3. La Constitución de 1999 ¿Una directriz encaminada al reconocimiento y protección de derechos superiores propios del Estado federal?

3.1. Contenido y proyección axiológica

Como era de esperarse, porque ya se había logrado un buen avance desde 1961, el texto de 1999 consagró entre varios aspectos unos encaminados al reconocimiento de la soberanía, libertad, igualdad, independencia, democracia participativa, justicia, solidaridad, corresponsabilidad, pluralismo, preminencia y reconocimiento de derechos humanos; no

obstante, y sin perder de vista el horizonte del presente trabajo, acudiendo a la estructura misma de dicho texto, es pertinente identificar aquellos aspectos latentes en el preámbulo que contribuyen a la categorización de Venezuela como Estado federal –que es el proclamado-, pues como lo sostuvo la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Político administrativa, a través de la Sentencia de 8 de agosto de 1989, “es el preámbulo el que contiene los motivos que guiaron al constituyente para decretar una Constitución en los términos hechos”, configura el propósito perseguido (Zambrano 2004 a, pg.20).

Por su parte, este dispuso,

El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores e invocando la protección de Dios, el ejemplo histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar y el heroísmo y sacrificio de nuestros antepasados aborígenes y de los precursores y forjadores de una patria libre y soberana; con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para ésta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre las naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana, de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los Derechos Humanos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad; en ejercicio de su poder originario, representado por la Asamblea Nacional Constituyente, mediante el voto libre y en referendo democrático (...)

De lo anterior se deriva entonces en primer lugar, el reconocimiento de: a) Postulados de democracia y participación pluricultural, cuya profundización se verá más adelante; b) La existencia de un Estado federal y descentralizado; c) Postulados de libertad e independencia, lo que presupondría con el aspecto anterior, la existencia de autonomía y descentralización; d) Un Estado de justicia y, e) Derechos humanos a los que se les da un carácter de especial protección, igualdad y cooperación.

a. La democracia y participación como principios constitucionales, implicaciones en el desarrollo de las relaciones con el Estado federal de Venezuela.

Del principio de la democracia.

La democracia podría definirse como una fórmula de carácter esencialmente representativa establecida a favor del pueblo a quien le es permitido elegir a sus gobernantes y ejecutar control sobre ellos, así como sobre las decisiones que les afecta, porque por regla general, estas deben ir encaminadas al bienestar de los asociados en cuanto conglomerado.

Y es que aun desde las polis atenienses se hablaba de democracia y al respecto se afirmaba que la soberanía reside en el pueblo, quien puede ejercerla a través de los diversos mecanismos dispuestos para ello.

El gobierno del pueblo, por su parte, deberá responder bajo los lineamientos constitucionales y legales, dando así primacía al Estado de Derecho que debe estar latente en todos los modelos gubernamentales democráticos.

Es por lo anterior que desde la óptica constitucional venezolana, resulta imperioso detenerse en lo que se establece como finalidad suprema de refundar la República bajo parámetros democráticos y participativos, y que se evidencia en normas tales como:

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 (...).

Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales (...) el ejercicio democrático de la voluntad popular (...), consagrados en esta Constitución.

La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines

Téngase en cuenta que de conformidad con lo expuesto en el primer capítulo del presente estudio, se habló de la autonomía y participación como dos elementos intrínsecos de un verdadero Estado federal, elementos estos que se reflejan en la Constitución venezolana, cuya máxima, según se lee, corresponde a la soberanía que radica en el pueblo al consagrar una “sociedad democrática, participativa y protagónica”

Del Principio participativo y los mecanismos adoptados.

Lo elemental en el federalismo dual teóricamente, como se ha venido sosteniendo, será integrar la espontánea formación de los grupos sociales, permitiendo su participación e integración en diferentes esferas, hecho que se verifica desde la referida carta política, cuando prevé,

1. Una participación principalmente multiétnica y pluricultural, así como la inclusión de un capítulo superior destinado a la población indígena (Arts. 119 a 126 C.N) y,
2. Una participación general a los asociados, sin distinción alguna.

Respecto de la primera participación, que se podría catalogar como “*especializada*”, Zambrano (2004 a), sostuvo: el constituyente reconoció que en el territorio nacional conviven diversas etnias, grupos indígenas (etnias Bari, Guahibo, Wuayuu, Hoti, entre otras) cuyos integrantes comparten lazos comunes de carácter idiomático, cultural, territorial e histórico” (pg. 20, 21), a quienes se les debe reconocer su derecho de conservar libertad, cultura y costumbres desde su propio ámbito, ejerciendo las acciones tendientes a resolver sus propios asuntos.

No sucede así en el campo de la participación que podría llamarse general y que incluye a los demás asociados, respecto de los cuales se garantiza el énfasis de una democracia participativa y protagónica, ejercida bajo los presupuestos del artículo 70 Superior, que dispone:

Es el pueblo quien a través de elecciones populares, universales, directas y de forma secreta, ha elegido aquellas personas que resolverán los aspectos que *desde el margen participativo* involucra a los demás asociados.

Lo anterior supone dos aspectos relevantes, el primero relacionado con la importancia de las votaciones secretas y directas que en varias constituciones menoscababan la privacidad y la misma imparcialidad tanto de las personas, como de los escrutinios, y el segundo relacionado con la pretensión constitucional de supresión frente a la democracia representativa que se había rescatado en 1961. Aquí se observa entonces que inclusive el referido término fue abolido en el texto, se dispone una democracia participativa en la que los ciudadanos cuentan con diversos mecanismos para efectuar dicho derecho (art. 62 y 70 de la C.N), y participan en tres momentos de la gestión pública, esto es, la participación a través de su voz, opinión y acción, de forma presencial, sin representantes y sin representación (Sartori- citado por Briceño, Hector – 2013)

Adoptando este tipo de democracia se pretendía resolver un problema clásico, que consistía básicamente en la separación entre la titularidad y el ejercicio del poder, (Sartori, 1992), así como las problemáticas entre los partidos que representaban al pueblo y sus intereses. Por tanto, al implementar la democracia participativa y no existir intermediario alguno, para su ejercicio se garantizaría en mejor forma dicho principio.

Y es que respecto de la participación contemplada y desarrollada en el cuerpo constitucional, es necesario aclarar que no solamente refiere a los sujetos individualmente concebidos, sino también a los diferentes sectores que conforman el Estado federal, esto es el nivel estatal o intermedio de gobierno y el nivel municipal, cuando contempla pilares de cooperación mutua que serán objeto de análisis posterior, y en los que ya se había logrado avances con reformas que precedieron la Constitución de 1961 y ese mismo Texto

Superior, que permitían además de la autonomía presupuestal y legislativa en varios temas, una notoria participación en temas de interés común.

Es por lo anterior, que en cumplimiento de ese propósito superior, Venezuela adoptó como estrategia los denominados “Consejos Comunales”, y para el efecto, creó un desarrollo normativo que se encuentra en Decretos- ley y que básicamente buscan la cercanía del pueblo al poder. No obstante, desde 1994, ya se había advertido la improcedencia e ineficacia de la democracia participativa, cuando se indicó que,

La democracia participativa no parece una salida verdadera a la crisis actual de nuevas elites con nuevas promesas. La alternativa es la existencia de un sistema de partidos competitivos, con partidos autónomos e internamente democráticos y la formación de una opinión pública pluralista. (Ángel Álvarez, 1994, pg. 253)

Inclusive, este tema trajo consigo diversos inconvenientes a Venezuela. A manera de ejemplo, obsérvese lo sostenido por Carlos Romero Méndez (2007) en una de sus obras:

Esto ha llevado a que la protección, defensa y promoción de la democracia y de los derechos humanos, se proyecten como un punto de fricción entre el gobierno del presidente Chávez y Estados Unidos y con otros países, en la medida en que Venezuela está tratando de definir un tipo de democracia participativa directa y plebiscitaria diferente a la tesis hemisférica de la

democracia representativa, sin la intervención de organizaciones intermedias.

(pg. 8)

Pero surge un interrogante ¿por qué se afirma lo anterior? ¿cómo inició esa idea de los consejos Comunales que aparentemente parecería ser un aspecto positivo?

Al respecto debe tenerse en cuenta que la democracia participativa no tenía una estructura clara de agregación, pues el territorio Venezolano es amplísimo y ¿cómo podía garantizarse el carácter participativo en todas las comunidades? (Briceño, 2013)

Sobre el particular, indica el profesor Briceño (2013) que la Constitución al sustituir el parlamento bicameral, por una Asamblea Nacional unicameral, como se verá en el siguiente capítulo, eliminó todo espacio de representación regional, a pesar de que la estructura federal se mantuviera. No obstante dicha Norma superior, en su artículo 185 creó el Consejo Federal de Gobierno, como un:

“ (...) 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. (...)”

Este espacio, según lo establece la misma Constitución, está presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

En esta misma línea, consagra la Carta Política en su artículo 166 la creación de Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas (CECPPP) y en el artículo 182 Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP), ambos presididos por los respectivos representantes del ejecutivo.

Pero, hacia 2002, en la ley que desarrolló los (CLPP) se incluyó la figura de los ya pre citados Consejos Comunales (CC) como instancias de participación integradas al sistema de planificación Nacional, a través de los Consejos Parroquiales (CP), que penden de los primeros, es decir, los (CLPP), esto con el fin convertirse en el centro principal de participación y protagonismo de la ciudadanía en la formulación, control, y evaluación de las políticas públicas. A pesar, se considera que ello no garantizaba un acercamiento de la ciudadanía como tal, porque finalmente eran los Consejos Locales los que exponían las necesidades del Consejo Comunal y parroquial, y estos últimos dependían económica y técnicamente de ellos. (Briceño, 2013)

Insuficiente lo anterior, se crea un segundo momento hacia 2006, año en que se expide la ley orgánica que regula los consejos comunales y que trae consigo, según lo afirma Briceño (2006) una ruptura con la visión de la normatividad que los contemplaba, por cuanto los definió en su artículo 2 como:

“Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las

comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”

Establece esa misma normativa (art. 21) que su conformación la liderarían todos los habitantes de una comunidad mayores de 15 años. Estas comunidades, sostiene Becerra, (2013), estarían determinadas por las relaciones sociales, culturales, económicas e históricas, y comprenderán entre 200 y 400 familias para áreas urbanas y a partir de 20 familias para zonas rurales (pg. 12)

El funcionamiento se efectúa a través de comités de trabajos y eligen voceros por cada uno, electos a través de votaciones secretas y directas que harán parte del órgano ejecutivo, por tanto con dicha norma, se deroga la que vinculaba a los CC con el CLPP y lo vincula ahora al ejecutivo Nacional, a través de la creación de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular (CNPPP), designada por el Presidente de la República, quien además crea un órgano que se encarga del financiamiento de los Consejos Comunales, y otro de su supervisión.

De lo anterior se deriva entonces que la participación aunque se pretenda garantizar ha sido intervenida entonces por el Ejecutivo Nacional, por lo menos en lo que a Consejos Comunales se refiere, y que en principio parecía una idea garantizadora de los presupuestos constitucionales.

A los Consejos comunales, se les amplió en el artículo 26 de la ley orgánica de 2006, las funciones que tenían, pues estos empezaron a ser vistos como espacios centrales de participación. Y les contempló las siguientes:

“La Unidad Ejecutiva del consejo comunal tendrá las siguientes funciones: 1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia. 2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno. 3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad. 4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad. 5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo. 6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público. 7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación. 8. Coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente. 9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad. 10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencias de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del consejo comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente. 11. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos} y Ciudadanas”.

Esto, sostiene Becerra (2013) citando a algunos autores sobre el tema:

“ha sido denominado por Gómez Cacaño [2007] como carácter “omniabarcate” en el que los Consejos Comunales deben atender desde la protección de la Nación ante posibles amenazas militares externas, hasta la comercialización de víveres (Aponte[2007:95])” (pg. 18)

No obstante lo hasta aquí expuesto en materia de participación y especialmente de Consejos Comunales, se creó otra ley Orgánica en 2009 y leyes del Poder Popular en 2010, donde según lo indica Becerra (2006), se pasó al “Estado Comunal”

La referida ley plasmó en su artículo 2, una visión ideológica- partidista de la sociedad, al indicar que:

Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Y estableció una dirección enmarcada en el socialismo, según los principios contemplados. Por tanto, se desvirtuó de esta forma la efectiva participación, se centralizó la misma como una política de Estado, donde a pesar de iniciar su conformación con voceros, no ha sido una mayoría calificada de personas la que les ha

elegido para ello, y no conforman un poder diferente o una esfera que se encuentre por fuera del Ejecutivo Nacional.

En esta misma línea, pero de forma más reciente, surgió la denominada ley orgánica de consejos comunales de 2014, en la que se mantiene el pre citado artículo 2 y dispone la comunidad como un núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole, que cuentan con voceros elegidos mediante un proceso de elección popular, que como ya se dijo anteriormente no se considera sea la materialización más adecuada del principio participativo.

Consagra así mismo el denominado Colectivo de Coordinación Comunitaria como una instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal, cuyas funciones son:

1. Realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.
3. Conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal.
4. Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.

5. Garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del Consejo Comunal a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
6. Convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del Consejo Comunal.
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del Plan Comunitario de Desarrollo Integral.
8. Coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación.
9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al Plan Comunitario de Desarrollo Integral.
10. Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del Consejo Comunal y en la comunidad en general.
11. Elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
12. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.
13. Elaborar los estatutos del consejo comunal.
14. Las demás que establezca la presente ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas

Desde esa óptica entonces, y revisando la ley en su totalidad, el aspecto intervencionista no deja de existir sino que por el contrario, se fortalece al depender el Consejo Comunal y sus organismos del Ejecutivo Nacional y manejar temáticas del nivel nacional que tampoco tendría por qué llevar, esto, si se tratara de un poder autónomo visto desde una óptica democrática y participativa en materia legislativa y organizativa.

Así las cosas, y como el objetivo es verificar si conceptualmente y desde la perspectiva del Estado federado, existe o no el principio de participación en la República Bolivariana de Venezuela con el actual texto fundamental, efectivamente es válido sostener que el mismo se halla consagrado en cuanto presupuesto, y con estrategias que en principio podrían parecer efectivas para garantizar la participación de toda la población; sin embargo, ello podría traer ciertos inconvenientes, por lo menos en materia de efectivización de lo que se exige o se requiere al no considerarse un sector puntual que haga presión en representación de los ciudadanos, pues como se indicó antes, no hay participación sin representación efectiva y menos, cuando el Ejecutivo ha pretendido intervenir en ello.

Elementos complementarios del principio democrático y participativo.

A manera de norma internacional complementaria del principio democrático y participativo, se encuentra la Carta Democrática Interamericana en la que se atribuyen ciertos elementos esenciales, cuyo ejercicio garantiza en general la prevalencia constitucional y la transparencia de las actividades gubernamentales y que corresponden a:

1. El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho
2. El respeto a los derechos humanos y las libertades individuales
3. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo.
4. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

En cuanto a separación e independencia de poderes, baste decir que las mismas se contemplan al interior del Texto Superior, no obstante serán objeto de estudio ulterior.

Acceso al poder y sujeción al Estado de Derecho.

El acceso al poder debe entenderse contemplado bajo los parámetros participativos de los que se habló con anterioridad; desde el preámbulo de la Constitución, los artículos 6, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73 y 74 reconocen expresamente la participación como derecho, que en unos casos no requiere de desarrollo legal para ejercerla y en otros sí, ello implica que se trata de un derecho regulado a través de la ley y que inclusive es ampliado para los extranjeros, con ciertas limitantes de postulación que sí se contemplaban en la Constitución anterior.

Ahora bien, respecto del Estado de Derecho es necesario indicar que este consiste en un subprincipio dirigido a la aplicación de las competencias establecidas a los distintos órganos, bajo los parámetros constitucionales, los cuales deben atender las finalidades del Estado, entre ellas el bienestar general y la igualdad, además de los específicos para cada nivel.

Sobre este punto, el Tribunal Superior de Justicia de Venezuela en la Sentencia No. 85 de 24 de enero de 2002, expuso,

Al concepto de Estado de Derecho la actual Constitución le agrega el de Estado social, tal como lo establece el artículo 2 Superior, (...)

Y añade,

El concepto de Estado Social surge ante la desigualdad real existente entre las clases y grupos sociales, que atenta contra la igualdad jurídica reconocida a los individuos por la propia Carta Fundamental (artículo 21).

Dicho concepto (Estado Social) ha ido variando en el tiempo, desde las ideas de Ferdinand Lassalle, que se vierten en sus discursos de 1862 y 1863, donde sostiene que el Estado es el instrumento de transformación social por excelencia y su función histórica es liberar al ser humano de la miseria, la ignorancia y la impotencia a la que se ha visto sometido desde el comienzo de la historia; pasando por el pensamiento de Lorenz Von Stein, quien basado en la existencia de una clase dominante que se ha apoderado de la conducción del Estado, y de una clase dependiente que no tiene acceso a los bienes espirituales (educación), ni a los materiales (propiedad), propone que el Estado haga posible para la clase inferior la adquisición de aquellos bienes, lo cual se logra mediante una reforma política de contenido social realizada desde el Estado, utilizando un conjunto de medidas y leyes que posibiliten a todos los individuos la adquisición de esos bienes a través del trabajo. Estas ideas propugnan a la armonía social como **desiderátum** del Estado Social.

La marcha hacia un Estado, uno de cuyos fines sea lograr la armonía social entre las diversas clases, se fue abriendo paso, y así la Constitución Alemana de Weimar de 1919, introdujo una serie de normas dirigidas a la reforma social, las cuales fueron consideradas normas programáticas a ser desarrolladas por el legislador, quien al no hacerlo vació de contenido el proyecto de Estado Social fundado en una reforma social, que propugnaba dicha Constitución.

A juicio de esta Sala, tales antecedentes son importantes para entender la vigente Constitución Venezolana, que establece un Estado Social de Derecho y de Justicia, término (Estado Social de Derecho) que fue acuñado por Hermann Heller en 1929 en su obra *Rechtsstaat oder Diktatur* (Traducción al castellano: Estado de Derecho o Dictadura) (pg.5).

La referida sentencia, así mismo indicó que sobre ese concepto se debe perseguir la armonía entre clases, evitando el poder dominante. Para ello entonces se busca, según se señala en dicha decisión, amparar aquellas situaciones de debilidad interviniendo cualquier campo con el fin de lograr su objetivo equilibrador.

Desde esta óptica, y de conformidad con lo expuesto en la primera unidad, se indicó que el concepto de Estado de Derecho- se maneja como un postulado o principio inherente a la libertad, y que de encontrarse inmerso en un Estado, junto con otras características, permitiría catalogarlo en una línea eminentemente federal. Pero en el caso venezolano, pese a que se consagre e inclusive se aplique en forma extensiva a la protección de derechos, se hace latente de una u otra forma la aplicación del denominado Estado Bienestar, o de carácter socialista y no, del Estado Social de Derecho propiamente dicho.

Al respecto, debe entenderse que aquel Estado que pretende suplir las insuficiencias de los sectores más vulnerables, suministrando lo necesario, es un Estado Bienestar. Sobre este punto y para efectos de entenderlo mejor, vale la pena traer a colación la ponencia T.406/92, cuyo Magistrado ponente fue el Dr. Ciro Angarita Barón (1992), en donde sostuvo.

El Estado bienestar surgió a principios de siglo en Europa como respuesta a las demandas sociales; el movimiento obrero europeo, las reivindicaciones populares provenientes de las revoluciones Rusa y Mexicana y las innovaciones adoptadas durante la república de Weimar, la época del New Deal en los Estados Unidos, sirvieron para transformar el reducido Estado liberal en un complejo aparato político-administrativo jalonador de toda la dinámica social.

Y lo retomando a H.L. Wilensky, (1975) lo definió en esa decisión como,

(...)

El Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad.

Y es que toda esta concepción en parte proteccionista, tiene su razón de ser por cuanto encuentra sustento histórico ya que como se vio líneas atrás, Venezuela tuvo antecedentes dictatoriales y de permanencia en el poder bajo postulados de dominio, basados en las múltiples reformas o creaciones de Textos Superiores que generaba grados de represión sobre sus habitantes desde el ámbito nacional, las leyes que les regia y todo tipo de servicio en general, por eso y por el temor de repetir esa historia, es que el texto de 1999 empieza a tener cierto grado de debilidad en el deber ser del Estado de Derecho para inclinarse a un nivel de protección e igualdad económica que no se tuvo en años anteriores y que conllevó a diversas crisis sobre todo de libertad.

El respeto de los derechos humanos y las libertades individuales.

Respecto de este sub principio, la carta política consagró derechos de esta índole al interior de su texto en aras de garantizar la materialización de tales prerrogativas que a más de simples derechos se convierten en un deber para el Estado.

Por su parte, el Capítulo IV del Título III de la Constitución se destina a regular los denominados “derechos civiles”, que equivalen a los derechos individuales y que a manera de ejemplo consagran el respeto por la vida prohibiendo inclusive la pena de muerte (art. 43), situación que ya se había presentado en años anteriores y el reconocimiento de las diferentes libertades personales (pensamiento, expresión), etc. Aquí vale la pena tener en cuenta que como tal este contenido no resulta novedoso porque desde 1961 este tipo de prerrogativas tuvieron auge en Venezuela, lo que permitió el acercamiento al federalismo reiterativo que se contemplaba constitucionalmente, razón por la cual, es procedente entonces afirmar que dicho postulado se encuentra satisfecho.

Celebración de elecciones periódicas, libres y justas.

Respecto de este subprincipio, como se trata de la expresión soberana del pueblo, efectivamente la Constitución dentro de su articulado establece el derecho al sufragio (art. 64), permitiendo la intervención de aquellos ciudadanos mayores de 18 años de edad en las respectivas elecciones convocadas, no obstante sobre este punto debe tenerse en cuenta que

al contemplarse periodos tan extensos para algunos cargos, como se verá, su materialización es un tanto limitada.

No obstante, a nivel territorial debe observarse que este es un aspecto que devino con la creación del COPRE y sus aportes legislativos bajo la vigencia de la Constitución de 1961, recuérdese que antes de esta, los Gobernadores eran elegidos de forma directa por el Presidente de la República, y fue a través de la reforma a la ley orgánica de régimen municipal, que se estableció la elección del Alcalde, junto con la del Gobernador por los habitantes respectivos; así al mantenerse esta posibilidad en la carta política de 1999, se garantizaba un avance en la materia que podría acercarse a la evolución deseada. Es por ello, que se considera que este punto en particular representa especial trascendencia, justamente por esos antecedentes neurálgicos que concentraban los nombramientos y las actividades de los entes territoriales y las divisiones existentes, en personas nombradas y controladas por el Ejecutivo nacional, denigrando con ello principios federales que como se ha dicho a lo largo de este escrito, se mantuvieron, por lo menos textualmente, desde la primera Constitución.

Ahora bien, si en la actualidad se garantiza en debida forma esta facultad en el pueblo y las autoridades desempeñan plenamente las funciones para las cuales se eligen, es un aspecto en el que se volverá más adelante.

Régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Frente al régimen plural de partidos y organizaciones políticas deberá tenerse en cuenta que los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros

convienen en asociarse para participar en la vida política de un país de acuerdo con los programas acordados por ellos; sin embargo, vale la pena decir que la Constitución de Venezuela suprimió dicha figura y en su lugar, dispuso el derecho de asociación con fines políticos (art. 67) dándoles la calidad de organizaciones políticas.

Lo anterior significaría entonces que a primera vista y desde el estudio concreto de un solo principio, teóricamente constitucional, Venezuela perdió un elemento importante y esencial de la federación – la participación- claro, vista desde el campo de acción de los partidos, se crearon mecanismos alternos en cumplimiento del artículo 158 Superior que por su parte dispuso la posibilidad de acercamiento del poder a la población, pero cuya efectividad no entrará a debatirse.

Lo que sí es cierto, es que a la luz del federalismo dual que busca la garantía de las libertades y participación política a través de partidos cuyo grado influyente es mayor al de una organización y que todo el tiempo se encuentran ejerciendo funciones representativas, diferente a lo que hace por ejemplo un consejo comunal, dicho presupuesto no se encuentra satisfecho en la Constitución y leyes de la República Bolivariana de Venezuela.

b. Del Estado de Justicia.

En este mismo sentido y continuando con el estudio del preámbulo, de este se deriva también la concepción de un *Estado de justicia* que supondría entonces, la preminencia de dicho valor en la aplicación del derecho, en donde,

El Estado tiende a garantizar la justicia por encima de la legalidad formal, estableciendo no sólo el valor justicia en el Preámbulo y en el artículo 1º, sino

regulando expresamente el derecho de acceso a la justicia y a la obtención de una tutela efectiva de los derechos e intereses de las personas, organizando unos tribunales que deben garantizar una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles (art. 26). (Brewer-Carias, 2008 a, pg. 166)

Desde esa perspectiva, se garantiza el ejercicio del acceso a la justicia y a una participación imparcial que deductivamente se puede decir, no contempla las instituciones meramente políticas sino también jurídicas en los términos expuestos bajo pilares de autonomía en las decisiones, de forma tal que ningún otro organismo del Estado pueda influir en sus decisiones y manteniendo la objetividad en todos los procesos y actuaciones que se encuentren en su custodia.

Ahora bien, si esto en la práctica se cumple o no, será objeto de análisis en la tercera unidad.

4. Otros principios de índole federal presentes en la Constitución de 1999

El preámbulo fija también determinados valores que se supone regirán la sociedad venezolana, tales como la libertad (referida a un plano personal y estatal), la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia, e inclusive el mismo imperio de la ley o Estado de Derecho, los cuales han sido desarrollados en el cuerpo dogmático que entre otras prerrogativas se dirige también al

reconocimiento de derechos catalogados como fundamentales en tanto aplicación interna, como de carácter internacional frente a sus asociados.

De ello se deriva entonces otro plano que se acerca al orden federal, ya que,

“En todas las constituciones federales se incluyen principios liberales” (p. 349)
tanto individuales, como de Estado de Derecho. (García Pelayo 1984)

Ahora bien, adentrándose el presente estudio al desarrollo dogmático efectuado por la Carta política de 1999, del mismo se derivan aspectos selectos, que son fundamentales en la organización del Estado venezolano y que en principio brindarán las pautas para catalogarlo o no, dentro de la estructura federal, se reitera, partiendo desde el ámbito constitucional. Tal es el caso, cuando se verifica la existencia de elementos como la garantía de derechos, en donde se contempla un prontuario de derechos inherentes a la persona y que se extienden, de conformidad con los artículos 19 y 22, que respectivamente consagran:

Artículo 19: El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público de conformidad con la Constitución, los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y las leyes que los desarrollen.

Artículo 22, La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Sucede lo mismo cuando se verifica la garantía de la supremacía constitucional, y que en el caso de Venezuela está contemplado en el artículo 7º, que prescribe a la Constitución como la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, así como la obligatoriedad de sujeción por parte de todas las personas y órganos del Poder Público.

Al interior de esta Constitución obra también otro elemento considerado como relevante y necesario en un Estado federal, y es el relativo a la separación de poderes. Está contemplado en el artículo 136 Superior en donde se dispone la división del Poder Público en cinco Ramas. Sin embargo respecto de su materialización y funcionamiento, hay que advertirlo, a nivel material podría encontrarse un desequilibrio en el que se volverá más adelante, pues como se mencionó anteriormente, esta unidad va encaminada únicamente al análisis teórico de las prerrogativas constitucionales, razón por la que no se profundizará aun en ello, bastará con referir simplemente su consagración.

La Eficiencia es otro aspecto cuya presencia constitucional resulta inminente, y que para el caso venezolano fue considerado, según se deriva de la exposición de motivos de la Constitución como un marco rector de la administración pública por un lado, y por el otro, como un mecanismo para la satisfacción de los fines nacionales. Se encuentra latente en normas tales como el artículo 311 Superior que regula aquellos aspectos del presupuesto nacional y en el que se busca el logro de objetivos y metas programados con los recursos disponibles en determinado tiempo. En lo que atañe a la gestión fiscal, es

claro que debe prevalecer su aplicación, pues se debe buscar la maximización de los bienes y recursos, con el fin de obtener un mejor aprovechamiento del gasto.

Así mismo, se desprende su existencia del artículo 321 que por su parte establece un fondo de estabilidad macroeconómica cuyo estudio amplio corresponde a la economía fijada por la nación venezolana y en tanto, debe regirse también por la eficiencia establecida.

Vale la pena destacar que como se sostuvo en el primer capítulo, en materia federal es imperiosa la presencia de los objetivos nacionales, pues es un aspecto que determina las obligaciones que en materia de políticas públicas y asistenciales serán desarrolladas por el Estado. Es en virtud del desarrollo de este principio, que surgen los límites de competencia tanto a nivel federal como local en cumplimiento de los objetivos trazados por el gobierno; sin embargo, en materia constitucional se crean determinados lineamientos que deben seguir garantizándose sin importar las innovadoras ideas que en otra materia traigan los gobiernos elegidos. Tal es el caso de los derechos culturales y educativos, el fortalecimiento en materia de relaciones internacionales respecto de los cuales se busca crear un marco sólido a los procesos de integración de los cuales Venezuela es parte, la coordinación macroeconómica, el establecimiento de política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos en aras de preservar su integridad territorial (art. 15), la regulación necesaria en aspectos relevantes de salud pública y ambiental (art. 85) y de la descentralización (entendida como política de Estado) estos son aspectos que se derivan del estudio de la Constitución y de la exposición de motivos de la misma, cuya consagración, se reitera, permitirá encontrar marcos federales.

Finalmente, y previo a efectuar una catalogación de Venezuela dentro de un prototipo de Estado federal, atendiendo el estudio de la estructura general de este sistema en el que se verifica la presencia de aquellas relaciones que tienen que ver con la coordinación, supra, subordinación e inordinación, según lo estipula teóricamente el texto base, (de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente entre Estado federal y los Estados miembros) al encontrarlas latentes desde el texto constitucional venezolano, es posible indicar que en este punto, se encuentran satisfechos los presupuestos teórico – federalistas, máxime cuando el articulado Superior detalla las facultades de cada sector, y en el que se profundizará más adelante, presuponiendo así mismo, que la distribución territorial del Poder Público en el marco de la federación, implica la estructuración en forma descentralizada de las entidades políticas, las cuales gozan de autonomía. Pregonando desde ese aspecto un verdadero federalismo, cuyo auge inició con la Carta Política anterior.

No obstante lo referido, y como se estudiaron otros elementos axiológicos generales que deben encontrarse latentes al interior de todo Estado federal, en el caso venezolano en particular, aun cuando cuenta con la presencia de estos, sobre algunos existe deficiencia material como se anotó líneas atrás. Ello no implica de forma alguna que constitucionalmente no se trate de un Estado federal, sino que por el contrario, Venezuela puede existir federalmente bajo otros parámetros que lo alteran como estructura y conducen a una nueva categorización nominal, categorización a la cual se pretende llegar una vez se analice la verdadera estructura administrativa y competencial que impera dicha nación.

Capítulo III: Estructura orgánica y competencial del Estado venezolano, una visión que abarca los postulados constitucionales y legales

Introducción

El presente capítulo tiene como finalidad proporcionar al lector información relacionada con la organización del Poder Público en el nivel nacional de la República Bolivariana de Venezuela, esto es, las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, incluyendo el Poder Ciudadano y Poder Electoral, así como el funcionamiento relativo de los niveles territoriales, haciendo especial énfasis en el nivel intermedio de gobierno, que en este caso corresponde al nivel estatal y de forma un poco más sucinta, el nivel municipal.

Se profundizará en la revisión del nivel estatal, debido a que es el centro de estudio de la presente tesis, y para el efecto se analizará lo relativo a las competencias tanto exclusivas como concurrentes respecto del nivel nacional. Lo anterior, con la finalidad de verificar grados de autonomía efectiva y determinar, si la misma es propia de un Estado federal que propugna por la descentralización tanto política como administrativa de estos niveles. Así, necesariamente se observará lo atinente al principio de unidad territorial que no puede sobrepasar la autonomía estatal, so pena de incumplir los preceptos de organización federal.

En consecuencia, para desarrollar el presente estudio se acudirá a la Constitución y Ley Orgánica de Descentralización, puesto que es en esta normatividad donde se halla el referente para establecer las diferentes competencias del nivel estatal; De la misma forma se hará, una breve referencia a la ley habilitante que reviste de facultades extraordinarias al jefe del Ejecutivo Nacional, quien podría eventualmente con estas facultades, traspasar la órbita funcional de autonomía de los niveles estatales.

1. El modelo territorial y estructural del Estado federal venezolano

1.1. Distribución territorial

La Constitución Política de 1999 dispuso desde el mismo preámbulo la existencia de un Estado *federal y descentralizado*, lo que en principio presupone un modelo estatal y político con la coexistencia de los tres niveles de gobierno (Nacional, Estatal⁵ y Municipal).

Por eso, frente a la distribución territorial como se ha venido sosteniendo en atención a los preceptos del artículo 16 de la Constitución, que Venezuela es un Estado federal que al organizarse políticamente divide el territorio nacional en: Estados, Distrito capital, Dependencias federales (entendidas como las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado) y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. (fig. 1)

⁵ De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Constitución política venezolana, debe entenderse por nivel estatal el referido a los Estados miembros o parte que conforman la República Bolivariana de Venezuela, y que en otro ámbito correspondería al nivel estatal.

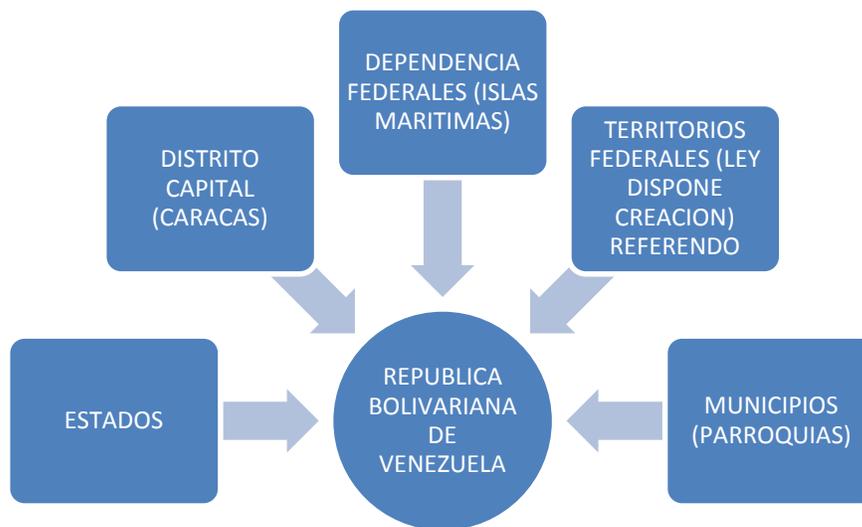


Figura 1. De elaboración propia

1.2. Estructura orgánica y competencias asignadas al orden nacional

El Poder Público del Estado federal de la República Bolivariana de Venezuela, como se advirtió en el capítulo anterior, se encuentra claramente dividido, razón por la cual atribuye determinadas competencias a los diferentes niveles, respecto de las que se hace necesario precisar la existencia de unas de orden vertical y otras de orden horizontal.

Por las primeras se distribuyen las competencias a la Nación y a los entes territoriales que detentan el Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal) mientras que por las segundas, se distribuyen competencias entre los órganos que ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en los distintos órdenes. Ello es así, porque al proclamarse una autonomía y descentralización, las distintas entidades públicas territoriales ejercen en sus respectivas jurisdicciones competencias exclusivas y concurrentes (Zambrano, 2004 b).

En ese orden de ideas, según el artículo 136 de la Constitución, el Poder Público (orden vertical) está distribuido en el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, y cada uno de estos a su vez contempla una división administrativa u orgánica.

Sobre este punto, refiere Brewer – Carias (2005 b),

Si algún valor tiene el principio de la separación de poderes en Venezuela, es el de la “separación orgánica” de poderes, en el sentido de que, constitucionalmente en cada uno de los tres niveles de organización política del Estado hay una separación formal de órganos, que ejercen las diversas ramas del Poder Público.

(pg. 25- 26)

El Poder Público Nacional en el Estado Venezolano está dividido como se utiliza común y regularmente en la mayoría de los países, pues sin importar su forma de organización ya sea unitaria, federal, autonómica, o regional, generalmente se dividen en tres ramas, poderes o funciones, siguiendo los parámetros fijados por Montesquieu bajo la teoría de la tridivisión del Poder y que son propios de un Estado. Estos son: el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de estos, la Constitución Venezolana estableció dos poderes adicionales a los que les dio la denominación respectiva de Poder Ciudadano y Poder Electoral. (Figura 2.)

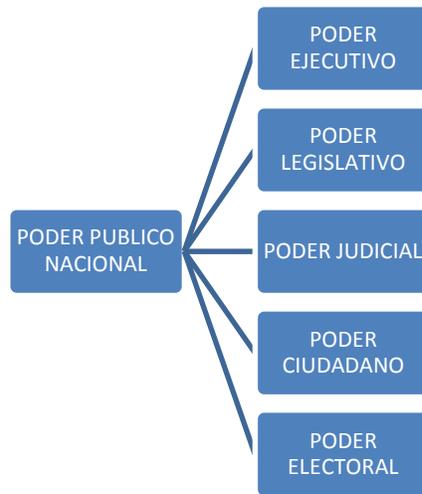


Figura 2. De elaboración propia

Respecto de estos poderes, la doctrina ha sostenido que generan una organización administrativa de tal magnitud que el Estado no se agota, pues regulariza la existencia de órganos con autonomía funcional que antes existían; sin embargo, que no encuadraban en la clásica trilogía de poderes, ni dentro de los órganos que ejercían los mismos (Brewer carias, 2005, b).

Esto a primera vista, parece un elemento importante por cuanto podría implicar una mejor distribución de poderes y controles en el manejo de las competencias al interior de la Nación; Ahora, si en efecto funciona, es un cuestionamiento que se resolverá mas adelante, pues en materia competencial puntualmente, al Poder Público Nacional por disposición del artículo 156 de la Constitución, le corresponde asuntos de orden específico y otros de orden concurrente frente al nivel estatal que serán objeto de análisis posterior.

Frente a la distribución de poderes coordinada por el orden nacional, se deriva la organización que a continuación se expresa por medio del esquema de la figura 3 en lo atinente a las entidades u organismos que pertenecen a cada una de las cinco divisiones del Poder Público Nacional:

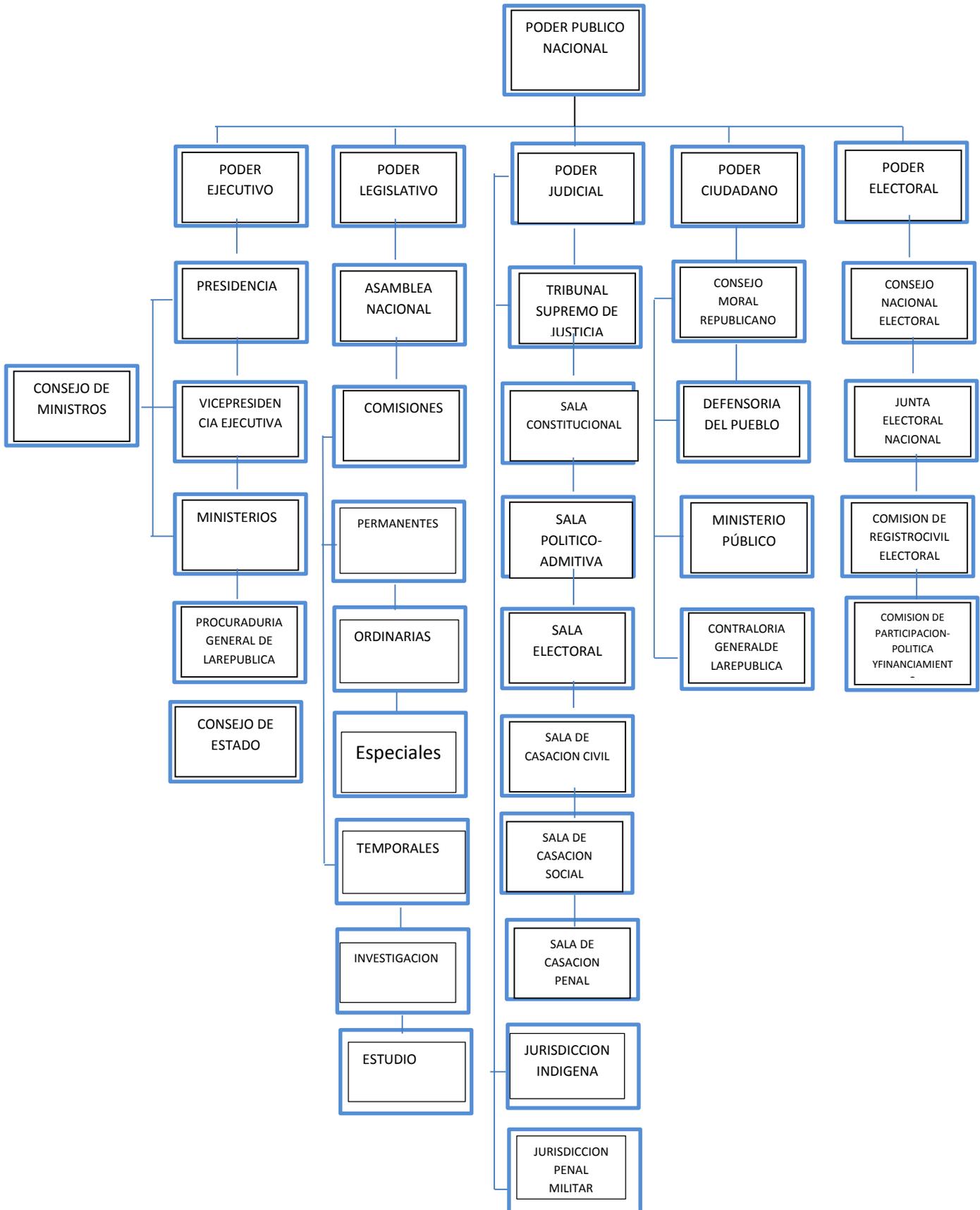


figura 3. De elaboración propia

Desde esa perspectiva, el Poder Legislativo de conformidad con el artículo 186 de la Constitución, está conformado por la Asamblea Nacional que se encuentra integrada por Diputados y Diputadas (así lo establece el Texto Superior, que trae consigo la inclusión de género) elegidos o elegidas por cada entidad federal, quienes tienen que ser venezolanos o venezolanas de nacimiento o por naturalización, con un periodo de quince años de residencia en el territorio venezolano, tener más de 21 años de edad y haber residido mínimo cuatro años antes de la fecha de su elección en la entidad federal correspondiente (Art 188 CN). Estos serán elegidos con representación proporcional, según la base poblacional del 1,1% del censo que haya en el país, además de tres Diputados o Diputadas por cada Estado.

De conformidad con el artículo 193, la Asamblea Nacional debe nombrar unas comisiones permanentes, ordinarias y especiales. Las comisiones permanentes en un número no mayor de quince, estarán referidas a los sectores de actividad nacional, y podrán ser susceptibles de supresión; igualmente, podrá crear Comisiones con carácter temporal para investigación y estudio, todo ello de conformidad con su reglamento.

A la Asamblea Nacional se le ha atribuido diferentes funciones dentro de las cuales se estipulan como principales la creación de leyes a nivel nacional, la organización del funcionamiento de las diferentes ramas del Poder Público, la posibilidad de reforma o enmienda constitucional, el control político, así como velar por los intereses y autonomía de los Estados. Todo esto, basados en el artículo 187 de la Constitución. Al respecto, resulta válido indicar que la actividad legislativa de conformidad con la teoría clásica de poderes, según lo anotado en la primera unidad, corresponde por regla general a una

institución que se denomina Parlamento o Congreso para el caso de los países que adoptan el sistema federal, pero que sin importar la nominación acogida, se caracteriza básicamente por la división bicameral que tiene, división esta, que no se observa latente en el caso venezolano, pues se trata de un organismo formado por una sola Cámara.

Sobre el particular, refirió Zambrano (2004 b) que,

Se pasa al sistema unicameral con la finalidad de simplificar el procedimiento de formación de las leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes. (pg. 244, v.2)

Así, retomando aspectos de la primera unidad, es importante recordar que allí se hizo mención entre otros, de la necesaria existencia de un sistema bicameral sin que importar la forma de Estado adoptada. Esta postura justamente, ha sido constantemente reiterada por varios autores como Michel Mouskheli (2011), al sostener que,

Para la estructuración del Estado federal es indiferente que el régimen establecido sea el parlamentario o el constitucional, o bien que el pueblo tome parte directamente en el Poder Legislativo. Pero lo que sí constituye una característica del Estado federal es la existencia de dos cámaras. (pg. 128)

Lo anterior, por cuanto el Estado federal,

Contiene un doble elemento que no se encuentra en el Estado unitario: El pueblo tomado como una masa total y el pueblo dividido en Estados particulares. (pg. 128)

Razón que resulta suficiente para que los dos niveles requieran representación independiente en aras de lograr el cumplimiento de los fines comunes, sin que exista quebranto alguno a los derechos de los asociados.

Continuando con la estructura orgánica la Constitución en sus artículos 225 y siguientes, el Poder Ejecutivo en el nivel nacional se encuentra conformado por: el Presidente o Presidenta, por el Vicepresidente o Vicepresidenta Ejecutivo, Ministros o Ministras, quienes reunidos con el Presidente y Vicepresidente conforman el Consejo de Ministros; Procuraduría General de la República quien bajo la dirección de un Procurador o Procuradora asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, esto es, ejerce una función muy parecida, claro guardando su distancia, con la ahora creada en Colombia Agencia Nacional de Defensa Judicial; y finalmente el Consejo de Estado, que es el órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública Nacional, función para la que fue creado en Francia en 1799.

El Poder Ejecutivo Nacional se encuentra bajo la titularidad de un Presidente o Presidenta de la República, quien debe ser elegido por voto popular para un periodo constitucional de seis años, con posibilidad de reelección y debe satisfacer las siguientes calidades: ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ni ser menor de 30 años de edad. Entre sus funciones se encuentran las relativas a gobernar, administrar y dirigir la Nación, por tanto la mayor responsabilidad recae sobre quien acredite tal calidad.

En esta línea, el artículo 226 Superior, estableció:

El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno.

Al tenor de dicha norma, en relación con el artículo 236, se colige una triple calidad del titular. Esto es, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Autoridad Administrativa, porque además de representar su Estado internacionalmente hablando, de dirigir las políticas exteriores, celebrar y ratificar tratados - caso en el que actuaría como Jefe de Estado -, se encuentran otorgadas facultades de mando superior militar, fija el número y competencias de los ministerios, convoca a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias y disuelve dicho organismo en los casos previstos en la Constitución; también se encuentra facultado para conceder indultos y convocar referendos, declarar los estados de excepción y acordar la restricción de las garantías constitucionales en los casos fijados por la carta política - caso en el que actuaría como jefe de gobierno -, lleva a cabo actuaciones administrativas como la remoción del vicepresidente ejecutivo, ministros, administración de la hacienda pública nacional, negocia empréstitos y decreta créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional, designa previa autorización al Procurador y a los jefes de misiones diplomáticas permanentes, entre otros (Zambrano, 2004 b).

En consecuencia, existe una palmaria amplitud de competencias que resultan excesivas y predominantes en el Poder Ejecutivo, pudiéndose entender, que a partir de la Constitución se presenta una fractura a la teoría de pesos y contra pesos del Estado.

No obstante lo anterior, podría decirse que esta “crisis” no corresponde a un hecho novedoso, pues ha de tenerse en cuenta que históricamente como se vio, Venezuela ha tenido un margen de imperiosidad en el Ejecutivo, al igual que sucedió en un sistema que

hoy se considera modelo para muchas estructuras, esto es, el sistema norteamericano. Sobre este punto manifestó Elazar (1982), que,

El empuje de organización del gobierno norteamericano desde los comienzos del siglo XX ha sido (sic) hacia una mayor centralización, y eso dentro de un modelo jerárquico. Esto es principalmente el resultado de esfuerzos conscientes o inconscientes de ciertos reformadores de la era progresista para transferir al gobierno el tipo de organización adoptado por las grandes empresas una generación antes.

Y sostuvo que:

Su modelo transferido al ámbito gubernamental, llevo a imponer un Presidente poderoso, responsable de establecer políticas y administrarlas mediante una estructura burocrática compleja que a él le rendía cuentas.

Lo que conduciría entonces a manifestar que definitivamente la flexibilización en los sistemas e inclusive en sus instituciones, es necesaria, pero ello no es excusa para que se genere un atropello a las prerrogativas formuladas por el pueblo a través de la Constitución con la denominada “extensión del poder”.

Así, es valido afirmar desde ahora, que aunque el modelo norteamericano pasó por una situación de centralización del poder en una rama en medio del federalismo adoptado, ejecutó las acciones necesarias para superarlo y distribuirlo en una mejor forma. Verificar si en este momento Venezuela despliega actuaciones encaminadas a la redistribución de poderes, o por lo contrario a la fortaleza del establecido, será un objetivo derivado que tendrá respuesta a lo largo del presente estudio.

Ahora bien, continuando con el análisis estructural, el Poder Judicial según se expone en los artículos 253 y 254 de la Carta Política, se encuentra constituido por el Tribunal Supremo de Justicia como organismo independiente, con autonomía funcional, administrativa y financiera y los demás Tribunales que determine la ley. Forman parte de este, la Jurisdicción indígena y la Jurisdicción penal militar, según se deriva de los artículos 260 y 261 de la Constitución, respectivamente.

El Tribunal Supremo de Justicia está dividido en las siguientes Salas: Constitucional, Política-Administrativa, Electoral, Casación Civil, Casación Penal y Casación Social, que comprende a la agraria, laboral y de protección de niños y adolescentes (Art 262 CN, concordante con la LOPNA⁶). Su titularidad radica en los Magistrados o Magistradas que son elegidos por un periodo de doce años y cuyas funciones atienden a la administración de justicia, la salvaguarda de la Constitución e inspección y vigilancia de los Tribunales de la República y de las Defensorías Públicas.

Las funciones del Tribunal Supremo de Justicia están plasmadas en el artículo 266 Superior, y como al tenor del artículo 262 *ejusden* este funciona en Sala Plena pero también en Salas independientes según se sintetizó en la figura 3, esto es, en las Salas Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social, funcionalmente se encargará de ejercer la jurisdicción establecida constitucionalmente y desarrolladas legalmente, de conformidad con las competencias propias de cada Sala y satisfacer especialmente lo consagrado en el Título VIII que contempla de forma detallada la manera en que se realiza la protección de la Constitución y le ordena determinar si se enjuicia o no, al Presidente de la República o quien haga sus

⁶ Ley orgánica de Protección al niño, niña y Adolescente, del Estado venezolano.

veces y en caso afirmativo, continuar conociendo del curso de dicho enjuiciamiento, previa autorización de la Asamblea Nacional, hasta sentencia definitiva; sin embargo, respecto de esta facultad existe al parecer, un “*poder inactivo*”, pues es claro que en un sistema en el que se evidencia fortaleza en el Ejecutivo, al menor intento de enjuiciamiento o investigación, podría haber intervención de este, en la Asamblea Nacional, máxime si el Texto Superior se lo permite, impidiéndole autonomía en el ejercicio otorgado por el Poder soberano, o en su defecto, se podrá intervenir mediante la remoción de magistrados del Tribunal Supremo, bajo las facultades del artículo 265.

El Poder Judicial cuenta también con la facultad de declarar si existe o no mérito, para el enjuiciamiento del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, de los o las integrantes de la Asamblea Nacional o del propio Tribunal Supremo de Justicia, de los Ministros o Ministras, del Procurador o Procuradora General, del Fiscal o la Fiscal General, del Contralor o Contralora General de la República, del Defensor o Defensora del Pueblo, los Gobernadores o Gobernadoras, Oficiales, Generales y Almirantes de la Fuerza Armada Nacional y de los Jefes o Jefas de misiones diplomáticas de la República y en caso afirmativo, remitir los autos a la Fiscalía General⁷ o a quien haga sus veces, si fuere el caso; cuando el delito fuere común, continuará conociendo de la causa hasta la sentencia definitiva.

Sobre esta facultad, particularmente se entiende un poco más de autonomía teórica, pero al no existir equilibrio en los poderes de una u otra forma, se podría evidenciar cierto nivel de intervención del Ejecutivo Nacional, como se demostrará en la siguiente unidad.

⁷ El Fiscal General es la cabeza del Ministerio Público, y se ubica en el Poder Ciudadano.

A su vez, el Poder Judicial también se encuentra facultado para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, si se tratare de controversias entre Municipios de un mismo Estado, la ley podrá atribuir su conocimiento a otro Tribunal. Puede también, declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos administrativos de carácter general o individual del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente; conocer de los recursos de interpretación sobre el contenido y alcance de los textos legales en los términos contemplados en la ley; decidir los conflictos de competencia entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro Tribunal Superior o común a ellos en el orden jerárquico; conocer del recurso de casación, y todas aquellas que establezca la ley.

Así las cosas frente al Tribunal se considera que, en cuanto a las reglas generales de la estructura federal, teóricamente satisface los presupuestos, máxime si se tiene en cuenta el control jurisdiccional por medio del cual ningún acto estatal podría escapar; no obstante esa función a pesar de ser propia de los órganos judiciales, su ejercicio no corresponde a una función autónoma.

De otra parte, la Constitución reparó también en considerar la existencia de un Poder Ciudadano que se ejerce por el Consejo Moral Republicano, el cual está integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República, quienes tienen periodos de siete años para desarrollar sus funciones específicas (Art 273-291 CN). El Poder Ciudadano es “independiente” y goza de autonomía administrativa, funcional y financiera, dentro de sus funciones tiene las concernientes a prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética

pública y la moral administrativa, la buena gestión, uso del patrimonio público, la legalidad administrativa, así como la promoción de políticas públicas encaminadas a la educación de la ciudadanía, entre otros.

Ahora, si en la práctica existe tal independencia, es un asunto que implicaría un extenso estudio más de carácter socio-político que jurídico; sin embargo, al respecto es útil mencionar que dicho Poder, es ejercido también por otros organismos, esto de conformidad con el numeral 3º del artículo 187 y 222 de la Constitución, la Asamblea Nacional también ejerce función de control sobre el gobierno, la administración pública nacional y los funcionarios del ejecutivo; el Presidente por su parte ejerce tal función sobre los órganos de la administración (art. 226) y aquellos que ejercen Poder Ejecutivo, poseen control sobre las actividades de la administración y los particulares; el Consejo Nacional Electoral, en ejercicio del Poder Electoral, ejerce el control de las actividades de los órganos subordinados, tal como lo refiere el artículo 293 Superior, es decir, en asuntos relacionados con las elecciones y las organizaciones con fines políticos, además de las funciones de control que posee el Tribunal Supremo de Justicia frente al control de constitucional y legalidad de los actos.

Por último, la Constitución consagró el denominado Poder Electoral para que fuere ejercido por el Consejo Nacional Electoral, que actúa como ente rector, la Junta Nacional Electoral, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de participación política y financiamiento como subordinadas, según lo dispone el artículo 292 de la Constitución.

De conformidad con el artículo 294 *ejusdem*, dicho Poder se rige por principios de independencia orgánica, en el sentido de que es libre de injerencia de los demás poderes y

por tanto está facultado para reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas que se presenten con motivo de la interpretación y aplicación de estas, así como la facultad de declarar la nulidad total o parcial de las elecciones.

Al respecto, sostuvo Zambrano (2004 b) que este poder se caracteriza por:

1. la autonomía funcional y presupuestaria, por cuanto el Consejo Nacional Electoral se haya facultado para elaborar su presupuesto y someterlo a consideración del Ejecutivo para su envío a la Asamblea Nacional.
2. Se rige por la despartidización de los organismos electorales con el propósito de profesionalizar el desempeño de los cargos permanentes y evitar así la injerencia de los partidos políticos en el funcionamiento y decisiones del ente comicial.
3. Por la imparcialidad, pues dada su elevada misión se espera de este un actuar imparcial en sus decisiones para garantizar a los electores y a los actores políticos la preservación de la manifestación de soberanía que propugna la constitución a través del voto.
4. Participación ciudadana, que se evidencia con las elecciones.
5. Descentralización de la administración electoral, para lo cual en cada Estado se constituye una Junta Regional Electoral encargada de ejercer la dirección, organización y vigilancia de los procesos, así como las Juntas Municipales Electorales y las Juntas Parroquiales Electorales que tienen la misma función pero en su respectiva jurisdicción.
6. Transparencia

7. Y celeridad del acto de votación y escrutinios, que se materializará con la simplificación de los procedimientos de votación, escrutinio, totalización y adjudicación.

El Consejo Nacional Electoral está integrado por cinco personas, tres de ellos o ellas, serán postulados por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano, que finalmente son designados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes (art. 296); sin embargo, este aspecto también merece reparo, obsérvese cómo en principio se establece una participación “difusa” de los poderes para su elección, pero al final todo queda en manos de la Asamblea Nacional y esta, puede estar determinada por la influencia del Poder Ejecutivo.

2. La pentadivisión de poderes ¿una estrategia de coordinación y equilibrio de funciones?

Presentada la organización estructural de Venezuela y su desarrollo desde el punto de vista superior, se observa que la Constitución crea dos Poderes adicionales a los que tradicionalmente se establecen, lo que llevaría a pensar, como se indicó anteriormente, que a simple vista existe una buena distribución y compensación de cargas, y por tanto, una mayor coordinación y equilibrio de funciones, pues si un Estado ideal, por así catalogarlo, funciona correctamente con tres ramas, ¿Por qué no podría hacerlo con cinco? evidentemente, al existir mayor participación estaría presente la posibilidad de mayor

control en el funcionamiento de unos y otros, precisamente por la autonomía que les caracteriza.

No obstante, ese equilibrio no podría materializarse en el Estado federal de Venezuela, debido a que la misma Constitución establece límites a los poderes creados. Y es claro que debía hacerlo, pues es bien sabido que el poder ilimitado solamente radica en la soberanía del pueblo y que al delegarla se deben crear topes. Pero los límites de los que se pretende hablar en este estudio, no corresponden a los límites de un pueblo que busca un coordinado direccionamiento de su Nación, sino de un manejo de los mismos, pues aparentemente no cumplen la finalidad equilibradora recíproca como se expondrá.

Obsérvese cómo sin importar si se trata de tres o cinco poderes, estos deben ser independientes y autónomos, pero es justamente esta autonomía, la que no se verifica en Venezuela, simplemente porque no se otorgó. Al respecto debe tenerse en cuenta que la autonomía, de conformidad con las definiciones que otorga la Real Academia de la lengua española, tiene dos acepciones, en la primera, se define como un estado o condición del individuo o pueblo que se gobiernan por sí mismos, y en la segunda, como la capacidad administrativa y política que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias y regiones, para regir sus intereses peculiares. (Arce, Eugenia, 1995, pg162 T.1)

Luego, en materia de poderes, si se consigna autonomía ello implica que todos y cada uno de ellos, cuenta con la facultad de direccionar sus funciones sin tener que depender de otro Poder, pero según lo expuesto, en Venezuela se verifica que todos los poderes dependen de la Asamblea Nacional, excepto el Ejecutivo, porque de él depende el Órgano Legislativo, entonces, no podrían hacerse un control mutuo. Pues como se ha visto, desde vieja data la historia de Venezuela ha estado enmarcada por la preponderancia presidencial

o de quien esté a cargo del Poder Ejecutivo. De plasmarse un control debidamente efectivo a este órgano, se considera que buscaría reformas para modificar tal situación, como las que se presentaron en el trayecto constitucional desarrollado en el segundo capítulo en aras de ser beneficiado en el sentido de mantener sus decisiones.

Así las cosas y si se mira con detenimiento, la Asamblea tiene en todos y cada uno de los poderes, la facultad de nombrar titulares y aunque se piense que no existe un desequilibrio por cuanto las postulaciones las hacen otros órganos, es claro que sin importar de donde venga la selección, la decisión final radica en ella, generando con ese simple hecho una riesgosa y posible parcialización, porque al depender del Ejecutivo como ya se advirtió, puede pretender beneficiarlo y seguir su línea conceptual, nombrando personas que de ninguna forma contraríen la ideología o lineamientos de la presidencia.

Este marco es el que ha dado origen a la primacía de la Asamblea y por tanto a la concentración del poder en manos del Ejecutivo, dado el control político que este ejerce sobre ella. Para puntualizar, ese control ejercido es el que ha contribuido a la exacerbación del presidencialismo prevista desde la Constitución y que se hizo latente con el simple hecho de extender el periodo presidencial a seis años, o la reelección inmediata (art. 230) (Brewer Carias, 2008 b), a pesar de los avances logrados con las últimas constituciones que buscaban restringir los periodos presidenciales.

Existe así mismo en la Constitución, específicamente en el artículo 203 la posibilidad de que el Legislativo delegue⁸ en el Ejecutivo su potestad, lo que en efecto ha ocurrido

⁸ En Colombia excepcionalmente el Presidente de la República ejerce función legislativa pero se realiza de una forma muy restringida, y en casos muy específicos, y donde la Corte Constitucional realiza una celosa revisión.

mediante leyes habilitantes⁹. Esa delegación en sí misma, resulta contraria a la naturaleza federal, pues directamente está desvirtuando la autonomía que caracteriza dicho modelo en cada uno de sus poderes, máxime, si en la época venezolana reciente se ha legislado generalmente de esta forma, y no de manera excepcional como debería ser.

Esa delegación, además de constituir un atentado a la garantía constitucional de la reserva legal particularmente en relación a la regulación de los derechos constitucionales, ha conducido a que la legislación fundamental que se ha emitido en los últimos años (2001- 2008 b) haya estado contenida en decretos leyes, dictados, incluso sin que se hubiera respetado la exigencia constitucional de la consulta pública obligatoria requerida en el procedimiento de formación de las leyes (arts. 206, 211) (Brewer – Carias, 2008 b, pg. 13 y 14).

Adicionalmente, resulta válido indicar que de conformidad con el carácter militarista acentuado por el constituyente, el Ejecutivo progresivamente ha generado poderío sobre la administración civil del Estado (Brewer Carias, 2008 b).

Al respecto, atiéndase lo que sobre el poder judicial afirmó Brewer Carias (2008 b),

Desde que fue intervenido por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, ha continuado intervenido por el eje ejecutivo-Asamblea Nacional, pero con la lamentable anuencia y complicidad del propio Tribunal Supremo de Justicia, como

⁹La ley Habilitante es una herramienta jurídica que faculta al Presidente de la República de Venezuela a dictar decretos con rango y valor legal sobre aquellos aspectos considerados importantes, y que atiendan las necesidades del país en general. Corresponde a una ley que atiende las facultades consagradas en el artículo 203 Superior.

juez constitucional, el cual se ha abstenido de asumir el completo gobierno del Poder Judicial, permitiendo una inconstitucional convivencia con la mencionada Comisión de Reorganización del Poder Judicial- a la que ha legitimado- con poderes disciplinarios que conforme con la Constitución solo unos jueces disciplinarios nombrados por concurso podrían ejercer. (pg. 14)

De la misma manera y como se advirtió, por la autonomía debe entenderse la facultad de autogobierno lo que implica aspectos de libertad económica, pero si se tiene en cuenta que el legislador puede asignar facultades de su competencia al Ejecutivo, con justa razón se deriva la posibilidad interventora del sector central en los distintos niveles (estadal y municipal). Aspecto relevante de negación federal por la supresión de la idea de descentralización.

Luego, el punto complejo no tiene solución en la supresión de los dos Poderes adicionales, ni en el ejercicio de competencias superiores por cada Rama, pues como se ha visto, de hacerlo corren el riesgo interventor. Se trata más bien, de identificar que en la asignación de competencias limitadas para unos, e ilimitadas para otros, aun cuando en la teoría se refirió autonomía e independencia, la misma no se verifica, como tampoco, la coordinación y el equilibrio de poderes característico de un Estado descentralizado, todo el poder lo concentró, lo reguló y lo controló el Ejecutivo, por lo que no podría hablarse de una pentadivisión equilibradora de poderes sino, de la concentración de poderes que requiere pronta solución por parte la ciudadanía, si es que quiere una real autonomía.

2. Organización del Poder Público Estatal y Municipal como modelos intermedio y primario de gobierno en la República Bolivariana de Venezuela.

De otro lado, justo es precisar la necesidad de llevar a cabo un planteamiento general de la organización estatal y municipal, ya que estos niveles son entidades territoriales que se encuentran en la división política administrativa de la República Bolivariana de Venezuela y por tanto, son punto de referencia del presente estudio, más aún el nivel estatal, debido a que es el tema central del presente trabajo, por cuanto el enfoque analítico, se itera, va dirigido entre otros objetivos, a determinar los índices de autonomía de este nivel territorial frente al Estado federado, posiblemente desnaturalizado.

Así las cosas, imperioso es verificar el esquema estructural desde la vía vertical pero también horizontal del Poder Público Estatal, el cual se representa en la figura 4 que a continuación se presenta:

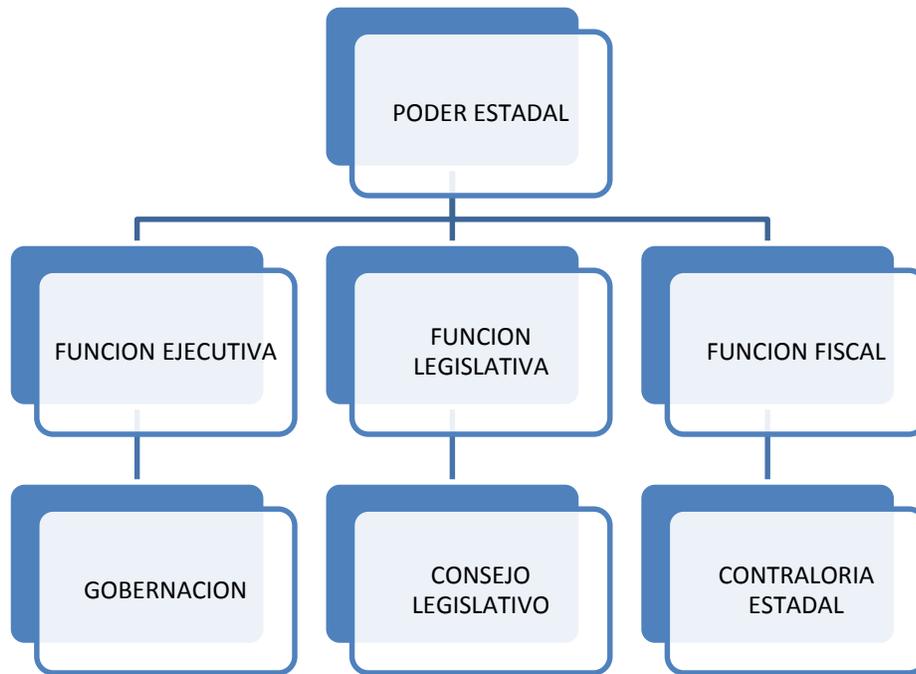


Figura 4. De elaboración propia

De lo anterior se deriva entonces, que la República Bolivariana de Venezuela está conformada por Estados, que son entidades con personería jurídica, autonomía e igualdad política que se encuentran obligadas a mantener la independencia, la soberanía e integridad nacional y a respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República (Art 159 C.N.).

En cada Estado se desarrolla la función administrativa, legislativa y fiscal. La función administrativa radica en un Gobernador o Gobernadora, elegido por voto popular para periodos de cuatro años (Art 161 CN), a quien le corresponde el gobierno y la administración del nivel intermedio de gobierno.

Por su parte, la función Legislativa según lo prescribe el artículo 162 Superior, se encuentra bajo la titularidad de un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, son elegidos para un periodo de cuatro años

y proporcionalmente representan a la población del Estado y a los Municipios, cuyas funciones principales son legislar en materia de competencia Estatal y entre otras, sancionar la ley de presupuesto del Estado.

¿Qué ocurre con el Poder Judicial? Al respecto debe tenerse en cuenta que aun cuando el texto constitucional pregona por la autonomía, y la descentralización, la rama judicial responde a un modelo desconcentrado en lo que al territorio se refiere, así los jueces de los distintos niveles deben estar sujetos a las decisiones del orden nacional y se encuentran bajo los controles del Tribunal Superior de Justicia a través de sus distintas salas. Sobre este punto, y en un análisis direccionado a la Constitución de 1999, hablando de la descentralización político administrativa que trajo consigo dicho texto, sostuvo Ronald Balza Guanipa (2007) que:

Además promueve la descentralización administrativa y jurisdiccional del Poder Judicial por medio de la “creación y competencias de tribunales y cortes regionales”, la administración descentralizada del sistema penitenciario a cargo de los gobiernos estatales o municipales (incluso pudiendo adoptarse modalidades de privatización) y la descentralización de la administración electoral.

Existe así mismo en el artículo 163 de la Constitución un organismo que no depende del control ciudadano como ocurre en el sector nacional y que teóricamente es independiente en materia de vigilancia y control fiscal. Se trata de una Contraloría que goza de autonomía orgánica y funcional, cuya responsabilidad se encuentra en titularidad de un Contralor o Contralora; pero, como se indicó, debe tenerse en cuenta que no es denominado poder, sino que se verifica su presencia desde la Administración Pública Estatal y sus funciones

corresponderán al control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

Los niveles estatales tienen unas competencias exclusivas y otras de materia concurrente en las que se profundizará un poco más adelante. Esto, basados en los principios de interdependencia, solidaridad, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad que sustentan el denominado principio de integridad territorial, que debe ser entendido como el hecho relativo a la unidad de la República Bolivariana de Venezuela, a la percepción de esta como un solo país y en tanto, los Estados pertenecientes a ella, están unidos y deben respetar la Constitución, reconociéndola como la norma de normas superior a su autonomía.

Por el principio de cooperación y solidaridad, todos los Estados del Estado federal deben prestarse auxilio y ayuda, logrando así la unidad y estabilidad del territorio; y finalmente con el principio de concurrencia y corresponsabilidad se buscará regular los diferentes temas, obligaciones y deberes que deben cumplir los Estados pertenecientes al Estado federal para lograr equilibrio y desarrollo en sus diferentes niveles estatales (Zambrano, 2004a).

Luego, para poder cumplir con estos principios y proclamar la descentralización planteada, se presupone la existencia de unos ingresos económicos que buscan garantizar la autonomía de este ámbito sobre el nivel y que son fijados por el artículo 167 de la Constitución según se verá.

Ahora bien, previo a profundizar en las competencias, debe observarse que estos niveles transfieren y descentralizan competencias a los niveles municipales, cuya estructura se resume en la figura 5:

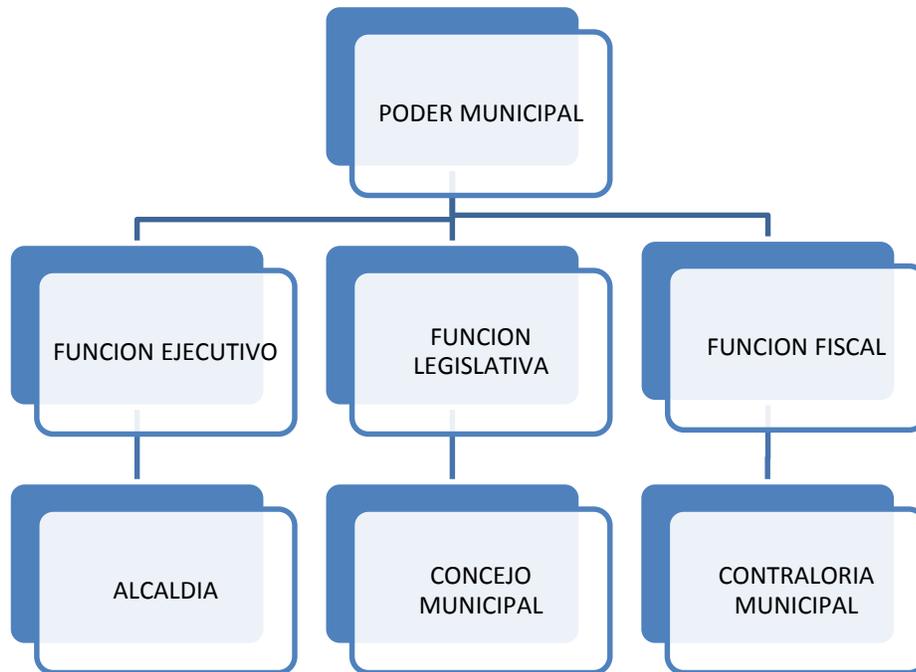


Figura 5. De elaboración propia

El Municipio en la República Bolivariana de Venezuela como en la mayoría de los Estados, constituye la unidad política primaria de la organización nacional, gozan según se establece en el Texto Superior, de personería jurídica y autonomía propia. Dentro de sus funciones principales está la elección de autoridades propias, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Así mismo, este puede crear parroquias o subdivisiones con el objetivo de desconcentrar de la administración municipal funciones que ayuden a la “participación ciudadana”, y al mejoramiento en la prestación de servicios públicos (art 173 CN).

La función Ejecutiva o Administrativa de este nivel está liderada por un Alcalde o Alcaldesa, elegido por un periodo de cuatro años a través del voto popular. (art. 174 CN.)

La función Legislativa por su parte, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 175 y 176 de la Constitución, está conformada por el Concejo que a su vez se encuentra integrado por Concejales o Concejalas. Y la función fiscal está encabezado por la Contraloría municipal, cuya titularidad le corresponde a un Contralor o Contralora designado por el Concejo, y cuyas funciones principales son las de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

Al igual que sucede en el nivel intermedio, en este nivel no se puede hablar de la presencia autónoma e independiente de la función judicial, pues como se advirtió líneas atrás el manejo que se hace en este ámbito es meramente desconcentrado de lo que existe a nivel nacional y, por tanto, hay sujeción de los jueces a las decisiones adoptadas en el marco nacional.

Como competencia municipal prima el gobierno y administración de los intereses y la gestión de materias asignadas por la Constitución y la ley en lo concerniente a la vida local, de lo que se deriva entonces que las normas consagradas en el artículo 178 Superior no son taxativas, pues existen otras tareas que pueden cumplir; no obstante, lo que sí es claro de la referida norma, es que deben prestar especial consideración a la ordenación y promoción

del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, que pese a que son regulación del Gobierno Nacional (art. 29 C.N) de conformidad con la normativa legal, pueden ser prestados por dichos entes. (Zambrano, 2004 b).

Según el artículo 178 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.

En materia económica, y con el fin de determinar la financiación de estos entes, el artículo 179 dispuso ingresos para que los Municipios puedan realizar sus funciones y así, respetar su autonomía, como se verá en el siguiente título relacionado con las competencias. Ahora, que en la práctica esto se cumpla, es un asunto que realmente requeriría un análisis minucioso; que se retomará más adelante.

3. ¿Cómo fija la carta política los aspectos de competencia entre niveles y como se presentan estos en la realidad?

Como se indicó anteriormente, la Constitución Política de 1999 dispone la existencia de un Estado *federal y descentralizado*. Esa descentralización a nivel territorial se presenta básicamente en tres niveles de gobierno (nacional, estatal¹⁰ y municipal), cada uno con una distribución de competencias catalogadas de tipo exclusivo y concurrente, en las que bajo parámetros del deber ser, de un lado la Nación se encargará de determinados asuntos, así como los demás ordenes, y de otro, existirá una cooperación armónica que conduzca al

¹⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Constitución política venezolana, debe entenderse por nivel estatal el referido a los Estados miembros o parte que conforman la República Bolivariana de Venezuela, y que en otro ámbito correspondería al nivel estatal.

cumplimiento de los preceptos constitucionales y objetivos nacionales de política pública en todos los niveles, sin que exista intervención, o superioridad nacional que mengüe el Poder Estatal.

Así por ejemplo, el artículo 156 Superior, dispuso como competencias del Poder Nacional las relacionadas con política y actuación internacional de la República, extranjeros, defensa suprema y vigilancia de intereses generales, conservación de la paz pública, recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional, símbolos patrios, servicios de identificación, policía nacional, seguridad, defensa y desarrollo nacional, organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional, régimen de administración de riesgos y emergencias, organización y régimen del Distrito Capital y de las Dependencias federales, regulación de la banca central y el sistema monetario en general, impuestos a la renta, sucesiones y ramos conexos, hidrocarburos y minas, gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, impuestos en general y tasas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución o la ley, tiene la facultad de determinar la legislación que garantice las distintas potestades tributarias, defina principios, parámetros y limitaciones, para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial, la creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con la Constitución, el régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas, el régimen y administración de minas e hidrocarburos, de las tierras baldías, la conservación, fomento y aprovechamiento de las riquezas naturales del país. Regula lo relativo al Régimen de meteorología legal y control de

calidad, censos y estadísticas nacionales; establecimiento, legislación, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería y arquitectura; las políticas y los servicios nacionales de educación y salud; urbanismo; lidera las obras públicas de interés nacional, las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República, el régimen y organización del sistema de seguridad social, las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio; las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal; el régimen de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura; el sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales, el régimen de correo y telecomunicaciones, la administración del espectro electromagnético; el régimen general de los servicios públicos domiciliario; la organización y administración nacional de justicia, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo; la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; en materia civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; de elecciones; de expropiación por causa de utilidad pública o social; de crédito público; de propiedad intelectual, artística e industrial; del patrimonio cultural y arqueológico; agraria; de inmigración y poblamiento; de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; del trabajo, previsión y seguridad sociales; de sanidad animal y vegetal; de notarías y registro público; de bancos y de seguros; de loterías, hipódromos y apuestas en general; de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Por otra parte, el artículo 162 Superior dispuso que la ley nacional se encargará de regular el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo, que es del orden estatal, lo que bajo lineamientos del deber ser, no convendría ser intervenido por dicho sector; sin embargo, en principio podría pensarse que al disponer aspectos de índole general o parámetros de funcionamiento, solamente garantizaría un desempeño coordinado entre niveles, más no, una intervención propiamente dicha.

Y es que descendiendo al nivel intermedio de gobierno, los Consejos Legislativos juegan un papel fundamental debido a que por intermedio de sus facultades, materializan la independencia y autonomía que puede predicarse, y que ha sido otorgada por la Constitución o la ley; Esto lo hacen por medio de su función principal que es legislar en dicho nivel, y así, tener la posibilidad de enfocar sus esfuerzos a satisfacer sus necesidades y lograr de este modo, un desarrollo sostenible dentro de su campo de acción. Estos consejos estatales en la República Bolivariana de Venezuela según el ya referido artículo, tienen atribuciones como la de sancionar el presupuesto estatal, las que la ley y la Constitución les asignen y sean de su competencia exclusiva.

Dentro de esta competencia exclusiva, la Constitución en el artículo 164 retomó lo que ya se había establecido en la ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público en 1989, en donde se dispuso que en aras de buscar una mejor organización y funcionamiento del nivel intermedio de gobierno, como competencia exclusiva de los niveles estatales estarían las siguientes: i) Dictar su Constitución, ii)

organizar sus Municipios y demás entidades locales junto con división político-territorial, conforme a la Constitución y a la ley, iii) administrar sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, iv) organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, v) 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, vi) La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, vii) La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas, viii) La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales, ix) La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales, x) La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Todo ello para ejercer control respecto de su organización, administración y funcionamiento.

Pero, de forma adicional el numeral 11 del artículo 164 dispone que todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal, será competencia del nivel intermedio, lo que se asimilaría con la denominada competencia residual que del federalismo dual, razón por la cual habrá que verificarse si en efecto se ha hecho latente en el Estado Venezolano.

Luego, para empezar y en ese orden funcional, como ministerio propio y esencial en un Estado federal - en este caso la República Bolivariana de Venezuela - deberá contemplarse la posibilidad que tienen los niveles estatales de dictar su propia Constitución para definir

sus poderes públicos y poder establecer las actuaciones y autoridades teniendo como límite la Constitución del Estado-Nación. Desde este mismo instante se puede decir que este nivel empieza a tener la autonomía que se pregona en un Estado federal, ya que, es a partir de ese momento que puede establecer su división territorial y organizar los entes territoriales que harán parte de su jurisdicción, así como también, fijar los límites de su accionar. No obstante, esta competencia aunque se consagra como exclusiva, se encuentra limitada a la Constitución y a la ley, y ello es a penas lógico, pero es que el artículo 156 Superior, que regula las competencias exclusivas del nivel nacional, en su numeral 10° también otorga la facultad de organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales, que para el caso objeto de estudio, responden al mismo nivel intermedio, lo que no resulta incongruente, pero sí da razón al por qué de la limitación, sobre todo en el marco legal.

Después de organizarse administrativa, política y judicialmente el territorio del nivel estatal, requerirá asegurar los ingresos propios que permitan hacer realidad la autonomía pregonada, pues no tiene ningún sentido establecer una organización de Poderes Públicos independientes al nacional, con funciones propias y asignadas directamente, si no se tiene independencia económica para ejecutarlas. Es por eso que como parte de la competencia exclusiva de los niveles estatales, Venezuela establece que los Estados son los encargados de administrar sus bienes y recursos propios, tales como: impuestos, tasas, contribuciones, multas, sanciones o aprovechamiento de las vías, carreteras estatales, autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, pero con la salvedad de que ello deben hacerlo en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Por su parte, el artículo 183 Superior, establece prohibiciones al Estado y al Municipio, en donde solo podrá grabar lo relativo a agricultura, cría, pesca y actividad forestal, en la medida en que la ley nacional se lo permita.

De forma adicional, se creó a través de ley habilitante, identificada como Decreto 8.331 una Superintendencia que limita los precios de todos los productos, tanto para personas privadas, como públicas, lo que deja ver desde este ámbito, cierto grado de intervención del nivel nacional enfocado en políticas sociales sobre aspectos de orden económico que se deben garantizar como autónomos en un sistema federal.

Por último, pero no menos importante, ya que conduce a cumplir una función esencial del Estado, después de organizar su estructura y tener recursos que le permitan satisfacer las necesidades de sus asociados, debe reglamentar la prestación de los servicios públicos, además de organizar la policía en su territorio, pero que según se deriva de la ley organica de descentralizacion era una temática que tenía el nivel Nacional (art. 4) y que por dicha norma, otorga al nivel intermedio, con la salvedad que pueden ser reasumidos por el Ejecutivo Nacional, bajo postulados de estrategia, merito, oportunidad o conveniencia.

Ademas de lo anterior, se derivan normas como los decreto ley que regulan los consejos comunales, en donde se les otorga a ellos la facultad de regular la materia policiva y entonces al estar estos coordinados por el Ejecutivo Nacional, se verifica una vez más su intervención en asuntos que por su naturaleza no deberían manejar, máxime si ya había una norma que cedía dicha competencia y otra que la reservaba como exclusiva (No. 6 art. 164)

Es por lo anterior entonces, que aunque la Constitución pregonara la existencia de un Estado federal capaz de reconocer competencias aparentemente exclusivas a los Estados, el nivel central no perdió el control de las mismas menoscabando de esta forma principios

fundamentales del federalismo, razón por la cual la pre citada clausula residual no puede ser una realidad aplicada, sino que se trata de un asunto que muy espontaneamente podrá ser utilizado en la República Bolivariana de Venezuela.

En esta misma línea, pero en materia de municipios, como facultades exclusivas según lo dispuso el artículo 177 Constitucional, podrán regular los temas relacionados con la vida local, especialmente la dotación y prestación de servicios públicos de este ámbito, ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras; espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales; protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil; salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

De otra parte, la Constitución también estableció como se advirtió, las competencias concurrentes, que manifiesta, serán reguladas por leyes dictadas por el Poder Nacional y solamente entrega a los Estados la posibilidad de desarrollarlas con sujeción a las mismas, aunque se predica que estas leyes deben expedirse con base en los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad, existe primacía del Poder Nacional.

Dichas competencias, deberán entenderse como aquellas que no son propias de un nivel de gobierno, entratándose del nivel nacional y el intermedio, que pueden ser asumidas por uno y otro sector. Pero es que si se atiende la normatividad desarrollada y vigente, ha sido el Ejecutivo Nacional, quien ha hecho uso de dicha facultad, dejando que el nivel intermedio mantenga una posición ejecutora, tal es el caso por ejemplo de la ley organica de educación, de cultura, entre otras y que de acuerdo a lo expresado en el artículo 4º de la ley organica de descentralización, delimitación y Transferencia de Competencias del Poder público, estuvieron en cabeza del Poder Nacional y a través de dicha normatividad las cedió al nivel intermedio aun cuando su regulación constituye un marco rector, que pudo haber sido desarrollado por los Estados.

Dentro de las competencias concurrentes que podrán ejercer los niveles estadales bajo la coordinación del nivel nacional se encuentra: i) La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral. ii) La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio. iii) La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional. iv) La cultura en

sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico. v) La ordenación del territorio del Estado, de conformidad con la ley nacional. vi) 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.

Es de notar, que la mayoría de estas competencias más que concurrentes, deberían ser propias y exclusivas del nivel estatal, con el apoyo propio del nivel nacional, pero no con la coordinación, aprobación y límites del mismo; por ejemplo el desarrollo integral, la protección de la cultura de las diferentes comunidades, la educación, y la ejecución de obras en el nivel estatal, son propias del mismo, ya que sus arraigos y costumbres los hacen diferentes, y son los que ayudan a impulsar y fortalecer el Estado-Nación como tal, pero a su vez, velando por la conservación de lo que podría considerarse autóctono y que caracteriza su forma de organización constitucionalmente adoptada.

Esa contemplación de materias exclusivas y concurrentes, llevarían a pensar en principio que según los postulados superiores se está en presencia de un Estado federal, por lo menos de orden cooperativo, pero, si se mira detalladamente de las normas vistas, se deriva que las competencias conjuntas son realmente pocas y muy limitadas, a diferencia de las exclusivas del orden nacional, que abarcan aspectos de los otros niveles y que parecerían reservados para ellos, pero cuyo control está dado al sector nacional, tal es el caso de los numerales 10, 12, 14, 25 y 29 del artículo 156 de la Constitución.

En esta misma línea de la autonomía, debe mirarse ahora otros aspectos como los relacionados con la parte política en temas de elección de autoridades en el nivel nacional, que se daría con la elección del presidente, estatal como sucede en el caso de los gobernadores, y municipal, con los alcaldes; en materia de autonomía organizativa que se materializa con la facultad de que los Estados miembros pueden dictarse su propia Constitución, crear sus Municipios y entidades locales y organizar las divisiones político territoriales, conforme a la Constitución y la ley; administrativa, frente a la inversión de sus propios ingresos; jurídica, al no efectuarse según la Constitución- revisión de los actos emitidos desde ese nivel,- sino por los Tribunales; legislativa en las materias que se asignen desde el sector central al nivel intermedio y de este, a los Municipios respectivamente; y tributaria entendida como la facultad de crear tributos.

Desde esa óptica, y atendiendo al término autonomía, es necesario retomar nuevamente una de las definiciones que otorga la Real Academia de la Lengua Española, en donde, se puede entender como la capacidad administrativa y política que dentro del Estado pueden gozar Municipios, provincias y regiones, para regir sus intereses peculiares. (Arce, Eugenia, 1995, pg162 T.1), y que implicaría las orbitas mencionadas (económica, política, administrativa, etc.) en la medida en que los entes territoriales tengan interés y se vean afectados en su manejo para poder reglamentar, según sus necesidades.

Es por lo anterior, que si se presta atención a los elementos que caracterizan el Estado federal puro, allí se consagra este principio, de modo que los niveles intermedios de gobierno tienen potestades legislativas, administrativas, judiciales y constitucionales, pero

que al compararse con Venezuela, se encuentra que a nivel administrativo y en materia de ingresos, de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución como en la ley de descentralización y los decretos leyes, se encuentran limitados. Lo mismo sucede con la autonomía organizativa en la que como se dijo líneas atrás, el artículo 156 Superior confiere facultades exclusivas al nivel nacional, y dispone que este se encargará de la Organización y Régimen del Distrito Capital y dependencias federales, a pesar de otorgar dicha facultad también a los Estados pero con restricción, y por ende, prevalencia del nivel nacional; En materia de potestad tributaria, existe restricción, pues se otorga en la medida en que no se haya reservado por leyes al niveln, acudiendo para el efecto a una cláusula residual contemplada en el numeral 33 del artículo 156 de la Carta Política.

Así las cosas, y hablando en un plano netamente teórico del Federalismo, podría afirmarse que, en cuanto al principio de autonomía, Venezuela tiene cierto grado de acercamiento al mismo, catalogándose desde un enfoque federal no dual, en lo que respecta a los niveles intermedios de gobierno, pues como se ha dicho, existen facultades que resultan ser muy limitadas a lo que se espera de un Estado- Nación y que adoptó dicho modelo de organización política.

Y es que al realizar un análisis minucioso al interior de la estructura de división de poderes desarrollada a nivel legal y constitucional, vale la pena reiterarlo, el texto base limita la autonomía en diversos aspectos frente a los entes territoriales cuanto a las competencias, ya que las que son de carácter concurrente, sólo pueden ejercerse por los Estados conforme a las “leyes base” que dicte el Poder Nacional (art. 165 C.N.) y, en

algunos casos, como en materia de policía, la función de policía estatal solo puede ejercerse conforme a la legislación nacional aplicable (Brewer – Carias, a 2008).

En principio, esos límites de una u otra forma parecerían lógicos, pues pese a que se consagre la autonomía, la misma no puede ser absoluta, ya que existiría la posibilidad de contrariar los presupuestos generales determinados por la Constitución y que se desarrollan por intermedio de la ley respecto de algunos asuntos. Pero, existen otros puntos en los que este principio se vuelve un tanto más complejo, tal es el caso de las disposiciones del artículo 162 Superior, que como se indicó antes, prescribe que la ley nacional establecerá el régimen de la organización y funcionamiento de los consejos legislativos estatales, es decir, se inmiscuye el Estado- Nación en el funcionamiento propiamente dicho de los órganos que ejerce el Poder Legislativo desde las orbitas inferiores, con lo que se empieza a visualizar tendencias de federalismo de ejecución y surge la pregunta ¿en dónde quedan los márgenes de autonomía y descentralización fijados?.

Al respecto, obsérvese otras limitaciones que acentúan la categorización anterior -como por ejemplo -las referidas a los tributos, los cuales han sido dejados en manos de una ley nacional, con la circunstancia adicional de que al tenor del numeral 13° del artículo 156, el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria tanto estatal como municipal. En este aspecto en particular la Constitución contiene una amplia normatividad que consagra diferentes facetas de intervención estatal en la economía, basta con mirar a modo de ejemplo el artículo 299 Superior, que trata el desarrollo económico y la promoción realizada por el Estado, claro está conjuntamente con la iniciativa privada para generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población, fortalecer la soberanía económica del país, garantizando seguridad jurídica,

solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, o el decreto- ley sancionado en 2011, en el que se regulan los costos y precios justos, creando para el efecto, una Superintendencia Nacional que limita todos los niveles en su facultad.

Y es que adicionalmente, el artículo 203 de la Constitución faculta la expedición de leyes habilitantes, que permiten al presidente de la República Bolivariana de Venezuela expedir Decretos con rango, valor y fuerza de ley, pero con los cuales, además de garantizar el poder e intereses del Estado en los diferentes niveles de Gobierno, se efectúa cierto grado de intervención, que puede conducir al desconocimiento del modelo federal adoptado.

Dentro de los campos que queda facultado el Presidente para legislar, está: la lucha contra la corrupción y la defensa de la economía, aspectos estos, que los niveles estatales pueden según los parámetros federales, salvaguardar, sin depender del nivel nacional, pues como se indicó, por mismo mandato constitucional este nivel puede regular a nivel económico:

1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.
3. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.
4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se

distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del 50% del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad interterritorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las

administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.

6. Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asigne como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.

Por consiguiente, podría afirmarse que la autonomía quedó plasmada en el texto constitucional como un fundamento al que aparentemente, se le dio poca trascendencia, pues a pesar de encontrarse contemplada como postulado, en la práctica se generan mecanismos como la ley habilitante, que persiguen la pérdida de este elemento, limitando las decisiones tomadas por los Estados miembros, y acentuando así, una centralización que no está bien vista en el modelo federal que propugna la Constitución.

4. Problemática desencadenada por la ausencia de autonomía ¿se configura una separación nominal del federalismo pregonado en la Carta política de 1999?

En esta misma línea y en atención a aspectos como los vistos de forma muy sucinta pero suficiente, podría surgir el siguiente cuestionamiento: ¿se trata de un Estado inminentemente federal, que mezcló las tendencias de cooperativismo con las de ejecución generando confusión interna, para desencadenar como consecuencia un transformación federalista con tendencias unitarias de bienestar, o acaso, corresponde a un Estado Unitario cuya denominación constitucional no fue la más adecuada?

Obsérvese que en primer lugar, al contemplarse competencias de orden concurrente, es decir, de aquellas latentes en Estado federal cooperativo, se vislumbra un camino a aquel tipo de federalismo, no sólo disperso por la falta de atribuciones, sino competitivo por tener el control al respecto, sin embargo, cuando la Constitución limita esas competencias concurrentes bajo los parámetros legales o marcos impuestos por el sector central, se verifica una escala inferior si se tratara de derivaciones sobre el Estado federal cooperativo, en la que se atiende a un orden de una u otra forma desnaturalizado del federalismo puro o dual. Para el efecto atiéndase el siguiente esquema, que a medida en que se desciende, se menoscaba cada vez más el Estado ideal, según se indicó en el primer capítulo.

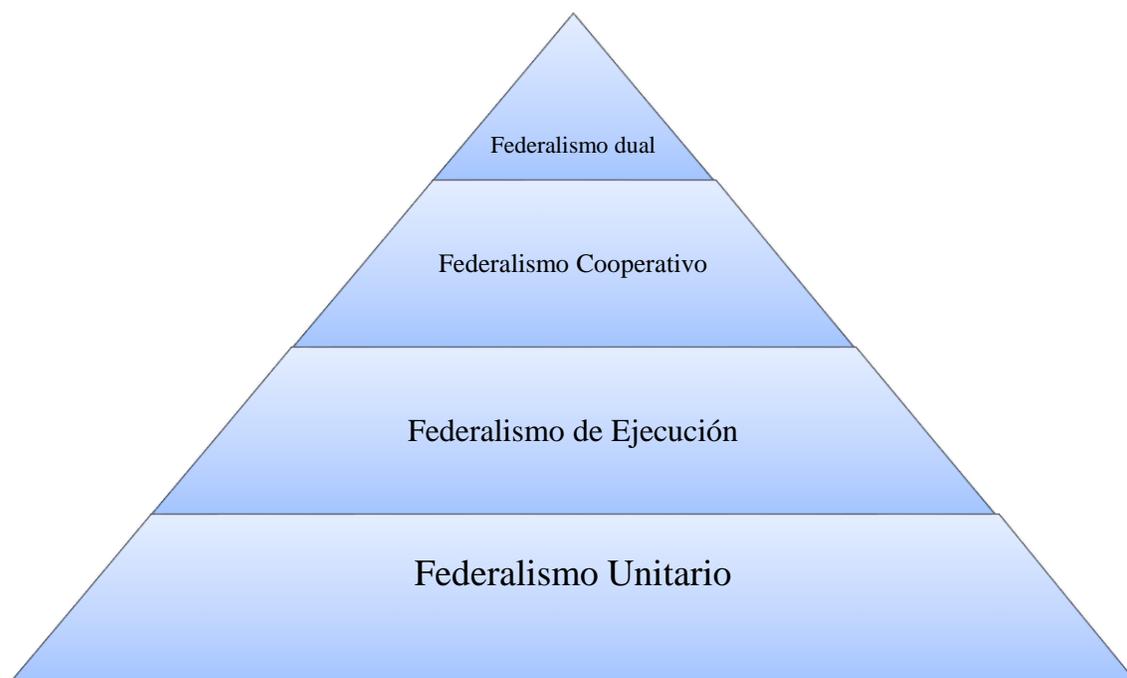


Figura 6. De elaboración propia

Ahora bien, si se trata de un sistema federal con tendencia unitaria, quizá con cierto grado de influencia por lo que se denomina Estado Bienestar, es necesario advertir que el presente estudio no ha llegado al nivel necesario en que se pueda determinar tal calificación. Sin embargo sobre ese punto concreto debe tenerse en cuenta el artículo 299 Superior. Artículo respecto del cual Zambrano (2004 b), sostuvo que su antecedente directo proviene de la anterior Constitución, en que se partía de la base del Estado Bienestar, pues el constituyente de 1961 se inclinó por el concepto de justicia social, lo que llevó a que el sistema político de 1999 se constituyera sobre unos principios que satisfacen más los requisitos de la democracia social que los de libertad de mercado.

No obstante, la postura federal de coordinación se torna más fuerte, cuando se atienden normas como el artículo 112 que regula la promoción de la iniciativa privada, el artículo 305 que regula la promoción de la agricultura para la seguridad alimentaria, entre otros relacionados con promociones asignadas al Estado federal respecto de los Estados miembros.

Por lo anteriormente expuesto, es posible afirmar entonces que aun cuando se encuentre en el texto constitucional la palabra autonomía y se pretenda desarrollar desde la misma dogmática superior dicho principio, se encuentra muy limitado o restringido, pues no basta con la simple declaración de un Estado como descentralizado, sino que efectivamente el mismo debe consagrar los parámetros necesarios para materializar esa descentralización propuesta. Es justamente este hecho, el que no se verifica en el caso venezolano, pues se ratifica, la autonomía permite independencia de orden político, administrativo y en algunos aspectos económico, claro está, sin exacerbar los límites legales nacionales que sobre la materia se impongan, pero el hecho de consagrar una intervención nacional en el nivel

estadal no es lo propio de un Estado federal, por lo menos, no de uno dual, sino más bien de un Estado intervencionista o bajo márgenes centralizados, que para el caso federal se itera, se manifiesta con la tendencia del cooperativismo que se direcciona justamente a lineamientos centrales.

Al respecto, resulta pertinente citar la sentencia del 12 de julio de 2012, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, dentro del expediente 03-2415, cuyo Magistrado Ponente fue el Dr. Marcos Tulio Dugarte Padrón, que refiriéndose a la forma en que se entiende la autonomía dentro de la Constitución Venezolana, y más específicamente, la de los municipios, sostuvo:

*“Por lo que respecta a la autonomía, Eloy Lares Martínez explicaba 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” (LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Décima Segunda Edición, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, pp. 486-487).*

Ahora bien, Sabino Cassese considera que el término autarquía se desarrolló en la época en la que dominaba el estatismo, 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” (CASSESE, Sabino, Las Bases del Derecho Administrativo, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, p. 152.).

Así, la identificación del término autonomía con autonormación ha sido objeto de críticas por ser excesivamente restringida. En efecto, señalaba Antonio Moles Caubet que *“algunos tratadistas, desorientados por la raíz etimológica de la palabra -‘autos’, ‘nomos’-, destacan únicamente la autonormación (Santi Romano, Zanobini, Forsthoff), sin tener en cuenta que ésta es tan sólo autonomía normativa, una de las posibles, una de tantas” (MOLES CAUBET, Antonio, Los límites de la Autonomía Municipal, Estudios de Derecho Público, Compilador Oswaldo Acosta-Hoenicka, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 236).*

Apreciaba Antonio Moles Caubet que 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. Así, según este autor la autonomía podrá ser normativa, fiscal, económica, organizativa y administrativa según la materia a la cual se refiera (MOLES CAUBET, Antonio, *El concepto de autonomía universitaria*, Estudios de Derecho Público, Compilador Oswaldo Acosta-Hoenicka, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 256-257).

Así las cosas, podemos apreciar que si bien en un principio el concepto de autonomía se entendía como la capacidad para auto normarse, en la actualidad ésta es entendida como independencia, libertad de actuación, que variará dependiendo de la materia a la cual se refiera. Por ello, si hablamos de autonomía normativa, nos estamos refiriendo a la posibilidad de auto normarse; si nos referimos a autonomía fiscal queremos señalar que determinado ente u organismo tiene ingresos propios; si hablamos de autonomía

presupuestaria nos referimos a la posibilidad de elaborar su propio presupuesto y así sucesivamente dependiendo de la materia.

En este contexto, lo que en un principio era la autonomía (capacidad de auto normarse) pasó a ser sólo un tipo de autonomía que en la actualidad es la normativa.

En este orden de ideas, no discute la doctrina, ni esta Sala Constitucional, el hecho de que los Municipios, sean entes político territoriales que poseen autonomía no sólo porque pueden dictar sus propias normas -ordenanzas- sino porque también actúan según su libre determinación en distintas áreas que solo pueden ser impugnadas ante los órganos jurisdiccionales.

Así, es el caso que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dispone expresamente la existencia de la autonomía municipal al indicar expresamente en su artículo 168 lo siguiente:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

- 1. La elección de sus autoridades.*
- 2. La gestión de las materias de su competencia.*
- 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.”

Por su parte, la jurisprudencia de la Sala Plena de este Tribunal Supremo de Justicia, también ha sido clara al referirse a la autonomía municipal, en la sentencia del 13 de noviembre de 1989, caso *Herberto Contreras Cuenca*, en la cual se señaló lo siguiente:

"La 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. En cuanto al valor normativo de esas fuentes de derecho emanadas de los Municipios, en algunos casos se equiparan 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 constitucional.

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." (Se resalta)

Como puede verse de lo expuesto, los Municipios disponen de autonomía en distintas áreas, que en modo resumido pudieran mencionarse las normativas y financieras.

Ahora bien, en materia de organización, los Municipios no sólo están sometidos a lo que establezca la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino 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.

En este mismo sentido, el artículo 164.2 *ejusdem*, al regular la competencia de los estados, establece lo siguiente:

Artículo 164. Es de la competencia exclusiva de los estados:

.....

2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley”

Como puede verse, el régimen constitucional venezolano es claro al prever que los Estados tienen dentro de sus competencias la de organizar a los Municipios que los integran; siendo además que las competencias en materia de derecho público no sólo determinan un marco de actuación para quienes ejercen el Poder Público, sino que además son de obligatorio cumplimiento. Es decir, traducido a la materia en estudio, los Estados no sólo tienen la competencia para organizar a sus municipios, sino que tiene la obligación de hacerlo y no pueden excusarse de su incumplimiento.

Al respecto, quiere dejar sentado esta Sala que la circunstancia de que los Estados tengan dentro de su competencia la organización de los municipios no implica que los mismos no tengan autonomía; esto es, no se niega la existencia de la “autonomía municipal” sino que ello constituye una característica de la misma.

Podrá, en consecuencia, el Municipio obrar con autonomía política en el ejercicio de las competencias que tanto la Constitución como las leyes le asignan; ello sin menoscabo de poder ser organizados por los Estados correspondientes.

(...)"

De lo sustraído, se deriva entonces dos ideas importantes para el presente estudio; la primera se direcciona en sostener que el concepto de autonomía ha cambiado notoriamente, respecto de lo que es entendido en la Real Academia de la Lengua Española, tendiente al autogobierno que entre otras cosas presupone la auto regulación normativa, pues en la actualidad, la autonomía es la independencia y libertad de actuación en diferentes orbitas, a las que ya se hizo alusión; y la segunda idea, se dirige a concluir que de conformidad con el fallo citado, la misma jurisprudencia reconoce que existen unos límites en la autonomía otorgada y que los impone la Constitución y las leyes orgánicas, lo que no permite ejercer plenamente facultades que aparentemente sí se tienen, pero que empíricamente hablando no existen, porque los campos de competencia, como se vio anteriormente, son reservados en su mayoría para el nivel nacional; por lo que deductivamente se puede sostener entonces, que Venezuela presenta una autonomía limitada, ya que le permite al ente su administración pero bajo reglas dictadas por el sector nacional.

4.1. Límites de competencias creados por la legislación

La ley de descentralización vigente cuya última reforma data del año 2009, entre otras cosas, desarrolla los principios constitucionales para promover la descentralización

administrativa de dicha nación. Para el efecto, reafirma las competencias exclusivas que la Constitución entregó a los niveles estatales, así como las competencias concurrentes de los Estados, a quienes el Poder Nacional, les transfiere facultades pero con limitaciones de coordinación y control; dichas competencias se realizan por medio de convenios que algunos conocen bajo la denominación de la delegación impropia, pero que, en realidad responden a una desconcentración de funciones, ayudando así, a delimitar el Poder Nacional del Poder Estatal, como también determinando la fuente de ingresos de los mismos.

En la ley de descentralización del año 2003, se quiso reafirmar y empezar a trasladar a los Estados progresivamente la competencia de algunos servicios que detentaba el Poder Nacional para lograr así una mayor autonomía de estos niveles, pero con la reforma dada a la misma normatividad en el año 2009, se buscó aminorar la autonomía estatal y seguir centralizando su funcionamiento en el Gobierno Nacional, bien de forma directa, o menguando su independencia, al estar supeditado a que los servicios entregados puedan ser revertidos al nivel nacional, según consta en el artículo 8° de la ley de Descentralización, apoyándose en razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia que jurídicamente no tienen validez, pero que al contextualizarlas sociológicamente y detenerse en la utilización y manejo que desde el Ejecutivo deviene, encuentran razón de ser, pues a simple vista se trata de razones que pueden tener diversas interpretaciones, sobre todo de índole política a favor de las ideologías predominantes. Y aunque se establece un procedimiento para la entrega de competencias, si el Ejecutivo desea revertirlas, bastara con la aceptación de la Asamblea Nacional, que como se ha mencionado, tiene influencia del ejecutivo.

A pesar de esos límites, se plantea en el artículo 9º la posibilidad de que el jefe del Ejecutivo Nacional intervenga los bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación administración y aprovechamiento al nivel intermedio, creándose así una inseguridad jurídica frente a las competencias trasladadas al nivel estatal y poniendo en duda la efectividad de la autonomía pregonada por la Constitución a estos niveles.

Acorde con lo expuesto, es pertinente indicar la existencia de otra ley que en el 2001 se sancionó, relativa a los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas, cuya composición, de conformidad con el artículo 6º incluye la participación de gobernadores, alcaldes de los municipios, los directores de ministerios que tengan asiento en el Estado, una representación de la Asamblea Nacional de los diputados de dicha circunscripción, una representación del Consejo legislativo estatal y municipal, representación de la comunidad estatal y vecinal y pueblos indígenas. Aparentemente dicha normatividad cuenta con muchos sectores, sin embargo de ella misma se deriva, el interés dirigido al control, que podría tener el nivel nacional sobre el estatal, en temas tan propios como lo es el plan de desarrollo estatal, que claramente bajo los parámetros generales de la legalidad, no podría contradecir el plan nacional, pero respecto del cual existe una injerencia notoria.

En esta misma línea interventora, resulta indispensable reiterar lo manifestado en párrafos anteriores- para que pueda predicarse la autonomía del nivel estatal, este debe contar con recursos propios- porque, aunque la Constitución establece como función exclusiva del nivel intermedio su administración, la misma los está restringiendo al decir

que éstos serán asignados por el Poder Nacional y según las leyes nacionales aplicables, limitando con esta decisión, la autonomía predicada.

Se concluye entonces que, los niveles estadales tienen limitaciones dadas por la Constitución, por la ley nacional e inclusive en estos momentos por la ley habilitante, y que si bien es cierto la República Bolivariana de Venezuela goza del principio de unidad territorial que fue abordado anteriormente, este no puede sobreponerse a los demás principios de un Estado federal. No puede el nivel nacional inmiscuirse en asuntos propios de los niveles estadales, o mejor, mantenerlos con una autonomía limitada, supeditada a las políticas nacionales que en el momento de no cumplirse, corren el riesgo de la reversión o incluso la intervención del Ejecutivo directamente o a través de la Asamblea Nacional que como se dijo anteriormente, sus decisiones pueden verse afectadas por la influencia de este.

Razón tiene el profesor Allan Brewer carias (2005 b) cuando sostuvo que la Constitución de 1999 aunque califica el Estado como “descentralizado”, es centralista, más aún refiere él, con la autonomía limitada y limitable que se le atribuye a las entidades territoriales.

5. Manifestaciones de la revisión judicial. ¿Hasta dónde llega el control constitucional del Estado federal y de este a los Estados federados?

Analizadas como se encuentran las actuaciones de interferencia del nivel nacional respecto de los Estados federados, es procedente ahora verificar la intervención que desde la rama judicial central puede darse, frente a las decisiones abordadas por dicho nivel.

Resulta claro que desde el marco constitucional se contempla la existencia de un triple control: el control concentrado, el control difuso y el control extraordinario.

Por el primero se entiende la creación de un Tribunal o Sala, como sucede en el caso venezolano, especializado en el conocimiento de todos aquellos actos, decisiones y sobre todo leyes, que en ejecución de la potestad legislativa, sea necesario verificar a la luz del Texto Superior. Hace de una u otra forma una guarda directa a la Constitución, que como ya se sabe, contiene la voluntad del pueblo. Dicha revisión la hace, bien por demanda o petición ciudadana, (acción popular de inconstitucionalidad) o por mandato mismo de la Constitución, y por tanto sus decisiones son vinculantes en los distintos órdenes. Para el ejercicio de esta jurisdicción, la Constitución dispuso la exclusividad en la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia; sin embargo ello no implica que dicha sala, no pueda tener otras competencias atribuidas por la ley.

Por el segundo control, como ya se advertía, los diferentes Jueces de la República sin importar el orden del que se esté hablando, en aplicación de sus funciones, del imperio de la ley y del derecho, deberán verificar el cumplimiento y respeto de los parámetros constitucionales, por tanto en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, prima la aplicación de la Constitución.

Por último, respecto del control extraordinario de constitucionalidad, este solamente se acciona cuando, se interpone la denominada acción de amparo por omisión legislativa en una determinada materia que le compete a la Asamblea Nacional y que en un determinado plazo no llevó a cabo pronunciamiento.

Sobre estos puntos, la exposición de motivos de la Constitución sostuvo que:

Las facultades interpretativas que en tal sentido se otorgan al Tribunal Supremo de Justicia, en consonancia con las características básicas de la justicia constitucional en derecho comparado, sólo pueden ser ejercidas por órgano de la Sala Constitucional, pues a ella le corresponde exclusivamente el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Además, con fundamento en el principio de división de poderes, tales facultades no pueden ejercerse de oficio o mediante acuerdos, sino con motivo de una acción pública de inconstitucionalidad, acción de amparo, recurso de interpretación de leyes u otro caso concreto de carácter jurisdiccional cuya competencia esté atribuida a la Sala Constitucional.

De esta forma, se consagra una herramienta indispensable para que la Sala Constitucional pueda garantizar la supremacía y efectividad de las normas constitucionales. Así, se indica que las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales, serán vinculantes para las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás Tribunales de la República, todo ello con el objeto de garantizar la uniforme interpretación y aplicación de tales normas y principios.

Por su parte, la Constitución en el artículo 336, estableció las competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y como tales fijó: la nulidad total o parcial de las leyes de orden nacional y demás actos con rango de ley de los cuerpos legislativos nacionales, la nulidad de las constituciones y leyes estatales, ordenanzas municipales y demás cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios dictados en ejecución de la Constitución, la nulidad ya sea total o parcial de los Decretos - leyes que la Constitución regula en el numeral 8º del Artículo 236 y que son atribución del

Presidente de la República, la nulidad total o parcial de los actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por cualquier órgano estatal en ejercicio del Poder Público, resolución interpretativa en las disposiciones legales, a tal punto que indique cuál de ellas debe prevalecer y resolución de conflictos de carácter constitucional que se presente en cualquier nivel.

De las competencias descritas resulta claro el control, toda vez que si se está pregonando un Estado federal, aun cuando los entes descentralizados territorialmente se encuentren facultados para proclamar sus textos superiores y desarrollar normas, las mismas no podrían contrariar los objetivos nacionales, como tampoco los parámetros constitucionales que, se reitera, contienen la voluntad inequívoca del pueblo.

Lo mismo ocurre con la facultad dirigida a los actos con rango de ley dictados por el ejecutivo, y que bien pueden encaminarse al orden nacional o estatal, Sin embargo en este punto valdría la pena destacar que, si se verifica intervención del Ejecutivo por un lado, y el temor del órgano judicial por el otro, este último, podría avalar diversas actuaciones y decisiones que resultan inconstitucionales para poderse mantener en el poder.

Se verifica así mismo un control que se denomina preventivo y que se atribuye a la Sala Constitucional con la potestad de revisar la constitucionalidad de los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación; no obstante, esta facultad no implica un orden obligatorio, pues le corresponde al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional. Por tanto, sobre este asunto será necesario preguntarse ¿qué fue lo que condujo al sentido facultativo? Pues bien, la respuesta la tiene la misma exposición de motivos cuando sostuvo:

La potestad de activar el control preventivo de los tratados internacionales corresponderá al Presidente de la República o a la Asamblea Nacional, siendo facultativo su ejercicio. Se descartó así, la posibilidad de un control preventivo con carácter obligatorio dado que, podría traducirse en un obstáculo para la fluidez y la buena marcha de las relaciones internacionales de la República.

Al parecer, en aras de generar eficacia en las decisiones y mantener “buenas relaciones” se dejó en manos del ejecutivo otra competencia que resulta relevante en un país y que por objetividad no debería ser efectuada por el presidente, sino por un tercero imparcial, no influenciado, ni coordinado por el ejecutivo, pues es claro, que si el poder no se detenta a sí mismo, este se desborda y desequilibra la balanza. Sin embargo cuando se estableció tal facultad se indicó en la exposición de motivos que,

Con posterioridad a la promulgación de una ley, todas las personas tienen a su alcance la acción popular clásica del sistema de justicia constitucional venezolano y, además, la Sala Constitucional tiene el poder cautelar propio de toda Corte o Tribunal Constitucional en derecho comparado, en virtud del cual puede dictar cualquier medida que fuere necesaria para proteger los derechos humanos y garantizar la integridad de la Constitución.

Pero si se trata de una Corte o un Tribunal sin fuerza porque ha sido controlado por el Ejecutivo, ¿podrá lograrse esa integridad?, aparentemente no, y tampoco una efectiva preferencia del texto superior ya sea en aspectos de orden nacional o de orden seccional, para el caso del análisis de normas en materia estatal y municipal.

A pesar de lo anterior resulta un aspecto positivo y garantista, la facultad atinente al control difuso en la aplicación directa de la ley y los actos a que haya lugar, pues parece un

control poco intervenido y limitado, sin embargo ello sería así en la medida en que los Estados realmente pudieran hacer autónomamente sus normas, pero como se expuso líneas atrás, la intervención del Ejecutivo no lo permite, en tanto ese control constitucional es inoperante.

Lo mismo sucede con la facultad establecida en el numeral 10 del artículo 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece lo siguiente:

Artículo 336: Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

(...)

10.- Revisar las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional y de control de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas dictadas por los tribunales de la República, en los términos establecidos por la ley orgánica respectiva.

Sobre el particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el Expediente 16571, cuya sentencia fue proferida el 27 de noviembre de 2006, indicó que:

En efecto, dentro de las facultades atribuidas, por la actual Carta Magna, en forma exclusiva a la Sala Constitucional, en concordancia con el artículo 5, numerales 4 y 16 de la ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, se encuentra la de velar y garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, a los fines de custodiar la uniformidad en la interpretación de los preceptos fundamentales, además de la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional en interpretación directa de la Constitución y en resguardo de la seguridad jurídica.

De tal modo que, se atribuye a esta Sala la competencia para que, a través de un mecanismo extraordinario, pueda revisar las decisiones definitivamente firmes dictadas por los tribunales de la República, incluyendo las de las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia, cuya potestad ejerce de forma limitada y restringida, en aras de evitar un arbitrario quebrantamiento de la cosa juzgada.

Sobre la competencia para conocer de las solicitudes de revisión de sentencias definitivamente firmes, se pronunció esta Sala en sentencia N° 93, del 6 de febrero de 2001, expediente N° 00-1529 (caso: *CORPOTURISMO*), dejando establecido que según lo pautado en el artículo 336, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son susceptibles de revisión:

“1) Las sentencias definitivamente firmes de amparo constitucional, de cualquier carácter, dictadas por las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y por cualquier Juzgado o Tribunal del País.

2) Las sentencias definitivamente firmes de control expreso de constitucionalidad de leyes o normas jurídicas por los Tribunales de la República o las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia.

3) Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal Supremo de Justicia o por los demás Tribunales o Juzgados del País, apartándose u obviando expresa o tácitamente alguna interpretación de la Constitución contenida en alguna sentencia dictada por esta Sala con anterioridad al fallo impugnado realizando un errado control de constitucionalidad al aplicar indebidamente la norma constitucional.

4) Las sentencias definitivamente firmes que hayan sido dictadas por las demás Salas de este Tribunal o por los demás Tribunales o Juzgados del País, que de manera evidente hayan incurrido, según el criterio de la Sala, en un error grotesco en cuanto a la interpretación de la Constitución o que sencillamente hayan obviado por completo la interpretación de la norma constitucional. En estos casos hay también un errado control constitucional”.

La Sala precisa y reitera en dicha decisión, que:

(...) la revisión no constituye otra instancia, ni un medio judicial ordinario; tampoco es un derecho subjetivo que le asiste a las partes en el proceso y por lo tanto, no es exigible; la revisión tiene por objeto la imbricación de los sistemas de control concentrado y difuso de la constitucionalidad, a los fines de uniformar la interpretación constitucional y garantizar la eficacia de la Constitución. Por ello, de lo que se trata es de una potestad extraordinaria, excepcional y discrecional de esta Sala Constitucional con el objeto de unificar criterios constitucionales, para garantizar con ello la supremacía y eficacia de las normas y principios constitucionales, lo cual genera seguridad jurídica, y no es para la defensa de los derechos subjetivos e intereses del solicitante.

Lo anterior implica, de un lado, la intervención que puede tener el Tribunal Supremo de Justicia frente a las decisiones de los demás tribunales y jueces de cualquier nivel, con el fin de garantizar un debido proceso de los intervinientes en una actuación judicial y por

otro, un criterio jurisprudencial común; sin embargo, al no existir independencia, se genera un sin sabor de justicia y postura conceptual, que conlleva directa o indirectamente al fortalecimiento del nivel central y por tanto del ejecutivo, que como se vio, es quien desequilibra la balanza de poderes venezolana.

Capítulo IV: La tendencia unitaria del sistema federal de la República Bolivariana de Venezuela, un marco comparativo con la organización colombiana. El prototipo de mutación unitaria del federalismo que interfiere en la autonomía del nivel intermedio de gobierno

Introducción

Como se ha venido sosteniendo a lo largo de la investigación, los diversos Estados son los que determinan qué estructura y sistema político adoptan según las necesidades que tengan y los objetivos que pretendan satisfacer.

Es por ello que en atención a los lineamientos introductorios generales en los que se indicó la existencia de los Estados unitarios, el presente capítulo se encaminará a realizar un estudio sucinto de los mismos, tomando como base el Estado colombiano. Esto con el fin de establecer sus características generales y determinar, aquellos elementos similares con el sistema federal venezolano en aspectos tales como: modelo, principios, autonomía de las entidades, gobierno y competencias.

Si bien es cierto, el modelo colombiano y el venezolano son organizacionalmente diferentes según sus proclamaciones constitucionales, aparentemente existen características en las que coinciden, generándose de este modo una desviación sistemática de modelos; significando que, aunque por regla general la Constitución de un país enmarque y establezca la clase o sistema que rige un Estado, este puede no tenerlo o no aplicarlo, o equipararse a otro dependiendo de la organización y funcionamiento del mismo.

Así, en el presente capítulo se desarrollará además de un marco comparativo, una catalogación del modelo que realmente refleja Venezuela, atendiendo las limitantes de las que se ha venido hablando en capítulos anteriores.

1. Estados unitarios, una estructura general que encontró transformaciones enfocadas en la descentralización administrativa y territorial

1.1. Particularidades del Estado unitario

Una de las características básicas que permiten distinguir el Estado unitario de cualquier otro tipo de Estado, más allá de su proclamación constitucional, es la centralización y concentración de funciones y poderes desde un nivel exclusivo - nivel nacional - que va a tener el control en el sector legislativo, administrativo, judicial y económico, inclusive.

Respecto de este modelo Fernando Badía (1986), sostuvo que:

Se caracteriza por la existencia de un sólo centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, que traen como consecuencia una organización política única, un ordenamiento constitucional único, homogeneidad en el poder y una organización política que cobija todo el territorio de forma idéntica. (pg. 47 y 48)

Sin embargo, y como se advirtió líneas atrás, difícil resulta la conservación de Estados puros, entendidos como aquellos que se pueden mantener bajo los parámetros de origen y creación. Pues como todo, ellos tienden a la evolución con el fin de satisfacer las necesidades de sus habitantes e inclusive, de los cambios sociales a los que eventualmente

se pueden ver enfrentados, como por ejemplo las uniones que han tomado auge en los últimos tiempos a nivel mundial, claro, con la celeridad que su cultura permite.

Sobre el particular, y sin desviarse del tema que aqueja la presente unidad, resulta imperioso retomar la postura que adoptó la doctrinante Estupiñán Achury (2012), cuando refirió que:

Una vez se insinúan los rasgos del modelo unitario puro, nos encontramos con una realidad diversa y compleja de Estados que se tildan como tales dentro de dicha clasificación. Por ejemplo, Estados unitarios en proceso de regionalización, casos concretos de Francia, Chile, Perú e incluso Colombia; Estados con avances significativos en descentralización administrativa, para lo cual, nuevamente cito a Colombia a pesar de las contradicciones y retrocesos del proceso; Estados “unitarios”, que opuestamente al “tipo ideal, permiten ciertos niveles de descentralización política, tal como se observa en Portugal para la zona insular y el Reino Unido para el caso de Escocia e Irlanda del Norte. (pg. 14)

Es decir, que al implementarse nuevas figuras que resultan realmente importantes al interior de las naciones, se desvirtúa la naturaleza propia con que surgieron los Estados. Y es que ello es claro, por ejemplo, en el caso del Estado unitario, sus antecedentes directos se remontan a la monarquía; sin embargo fue el modelo francés revolucionario de Napoleón que introdujo características notorias y de evolución a dicho sistema a un punto que marcó la diferencia, entre otras características por el equilibrio ponderado de Poderes, en donde la soberanía reside no en una persona elegida por Dios, sino en el pueblo quien ejerce funciones de balanza y control.

Lo anterior tiene sustento en doctrinantes como Vandelli (1991), quien describiendo las características de los modelos unitarios introducidos por el modelo napoleónico, destacó:

a) generalización y uniformidad del régimen municipal, b) creación de un Municipio por cada núcleo de población, incluso menor; c) carácter electivo de las Administraciones locales; d) bipartición de las funciones asignadas a los Municipios, distinguiendo entre funciones “propias” y funciones estatales “delegadas”, con una paralela doble calificación del alcalde; e) establecimiento de departamentos, también configurados como principal circunscripción desconcentrada de la administración estatal; f) instauración de un prefecto en esta circunscripción, representante del gobierno central, y dotado de intensos poderes de dirección y control; g) y sometimiento de tutela de los órganos y actos de la administración local. (pg. 33)

Ahora bien, sin profundizar en cada una de esas características, lo importante entonces es destacar que los modelos posteriores que se proclamasen unitarios, entre estos el colombiano, tendrían tendencias un poco más liberales y por ende, menos concentradas de poder en un órgano exclusivo, obedeciendo entonces a la satisfacción de objetivos de orden común enmarcados en la eficiencia, eficacia, y adecuada prestación del servicio público como se verá.

2. Colombia un modelo de Estado unitario. Estructura orgánica del orden nacional.

Similitudes y diferencias con el Estado federal venezolano

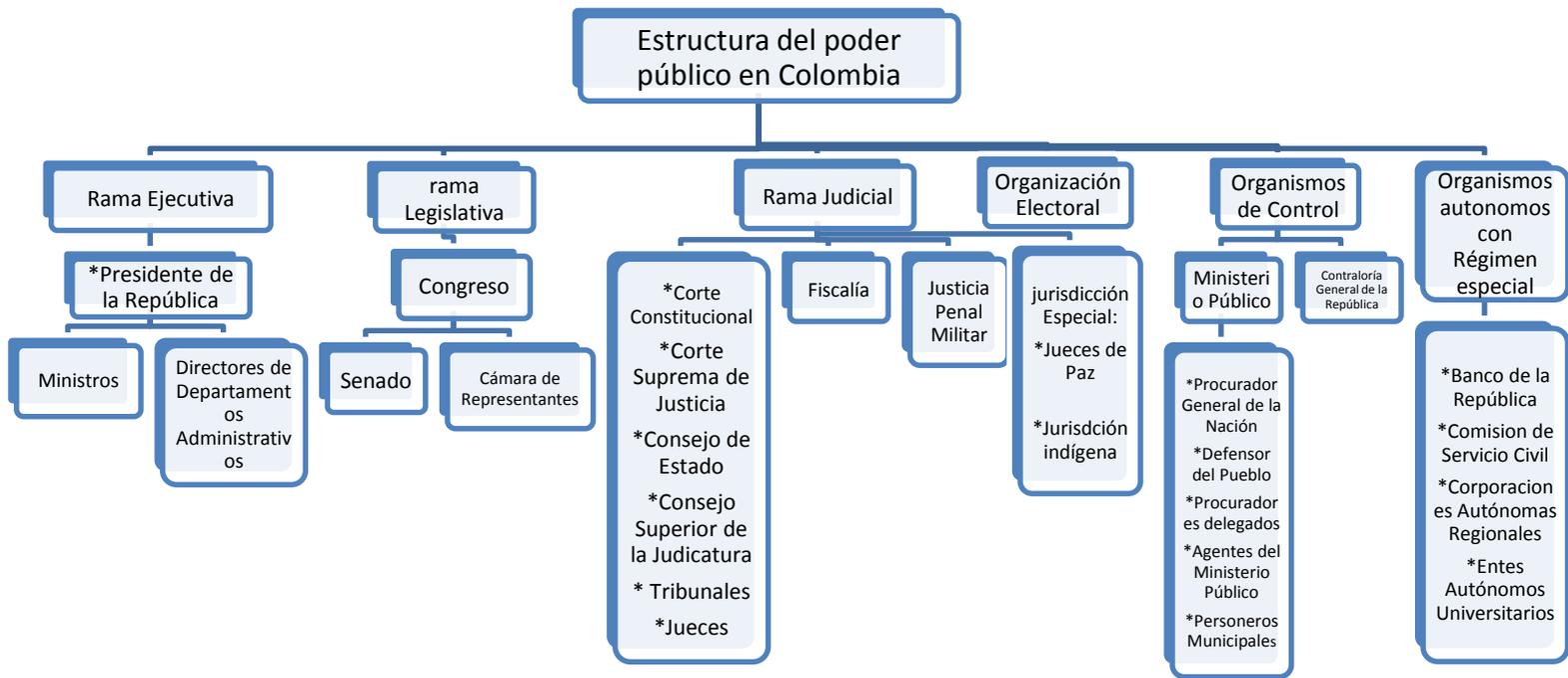
Colombia según el artículo 1º de la Constitución Política, es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Significa esto que el texto superior fijó a Colombia bajo la estructura del modelo unitario, pero no en su concepto clásico o puro, porque establece la descentralización, por tanto, se verifica que Colombia es una nación central política y judicialmente (rama legislativa y judicial), pero descentralizada administrativamente (rama ejecutiva), todos ayudados por el fenómeno de la desconcentración.

... para el caso colombiano, por ejemplo, se hace evidente la impregnación sociológica y política de la administración centralista; aun por encima de los conceptos de autonomía y descentralización, dicha primacía se observa en el texto constitucional, las leyes que lo desarrollan, el proceso de descentralización y el tímido papel que ha jugado el gobierno, el Congreso y la Corte Constitucional a lo largo de veinte años. De forma inconsciente, existe una defensa férrea de la idea de unidad y de una administración centralista, por encima de los demás principios que irradian la Constitución territorial. (Estupiñán, 2012. Pg. 24)

La organización colombiana en el nivel nacional se encuentra establecida en el artículo 113 de la Constitución Política, el cual indica que Colombia está organizada por tres ramas del Poder Público: ejecutiva, compuesta por el Presidente de la República, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos; la legislativa, conformada por el Congreso de la República que a su vez se divide en dos cámaras (Senado y Cámara de Representantes) y la judicial, conformada por diferentes jurisdicciones tanto ordinaria como

especiales, que se encuentran en la titularidad de las Altas Cortes, y a su vez, estas se hallan desconcentradas en el nivel nacional, con los Tribunales, Jueces y por último se tiene a la Fiscalía General de la Nación; no obstante, existen otros órganos que son de carácter independiente, y se encuentran al mismo nivel de las Ramas del Poder Público, tal es el caso de la Organización Electoral, Organismos de Control y otros Organismos Autónomos e Independientes con régimen especial que se dividen horizontalmente en: Banco de la

República, Comisión Nacional del Servicio Civil, Corporaciones Autónomas Regionales y



Entes Universitarios Autónomos¹¹, según se desprende de la figura 7, que se relaciona:

Figura 7. De elaboración propia

La Rama Ejecutiva en Colombia en el nivel nacional, se encuentra conformada por el Presidente de la República, quien es elegido por voto popular para periodos de cuatro años

¹¹ Saliéndose de este grupo la Comisión nacional de televisión por medio del acto legislativo 02 del 21 de junio de 2011 por el cual se le quita el carácter constitucional y autónomo que tenía.

y cumple las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Esta es la única rama que se encuentra descentralizada territorialmente, como especializada o por servicios. En lo que atañe a la primera descentralización, es necesario advertir que aparte del nivel nacional, se encuentran los Departamentos, los Distritos y los Municipios. Frente a la 2ª clase de descentralización se encuentran entidades descentralizadas tanto a nivel nacional, como dentro de cada entidad territorial.

Sin embargo, previo a continuar con la exposición descentralizadora y como quiera que en esta unidad se pretende desarrollar un horizonte de similitudes entre Colombia y Venezuela, es necesario recordar que, el sistema federal es amplio al permitir la adopción de cualquier modelo ejecutivo, por tanto, frente al hecho que en la República Bolivariana se haya acogido un sistema presidencial, no requiere mayor reparo, como si lo requiere el actuar del modelo adoptado; por tanto, éste debe garantizar de todas formas la independencia y autonomía de las demás Ramas del Poder Público y de los demás niveles territoriales.

En Colombia las entidades territoriales son las que dan origen a la descentralización territorial, se verifica la existencia de Departamentos, Municipios, Distritos y además, Territorios Indígenas que poseen un régimen especial, las entidades territoriales se caracterizan por tener personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal - pues la entidad territorial tiene su propio patrimonio y presupuesto distinto al de la Nación, pero bajo los lineamientos de la ley general. En Venezuela, por su parte, también existen niveles territoriales como son el nivel estatal y municipal, que además de

governarse por autoridades propias al igual que en Colombia, deberían tener mayor autonomía debido a la posibilidad de contemplar su propia legislación.

El nivel intermedio de gobierno en Colombia concierne al Departamento, correspondiéndole al Municipio el nivel local. Cada uno, cuenta con una entidad político administrativa (Asamblea Departamental – Concejo Municipal) que es la encargada de establecer la organización de cada nivel a iniciativa del Jefe de gobierno intermedio o local gracias a la independencia y autonomía administrativa predicada. También se implementa la ley por medio de los actos administrativos, llamados Ordenanzas o Acuerdos ya sea expedidos por la Asamblea o el Concejo respectivamente, pues sus decisiones están sujetas a la Constitución, la ley y actos administrativos superiores.

El nivel intermedio de gobierno en Venezuela es el sector estatal, que más que realizar intermediación entre el nivel nacional y el municipal, debería manejarse como un Estado autónomo e independiente, que si bien es cierto, tiene lineamientos nacionales, la facultad de legislar propia de su organización federal, lo llena de herramientas que puede utilizar para impulsar y desarrollar su territorio.

Otra diferencia existente entre los sistemas, va a radicar en el actuar de los representantes de cada sector, es decir, los Gobernadores y Alcaldes respectivamente. En Venezuela estos tienen competencia formal en los asuntos que les atañe como, administración, tributos, organización, etc., pero que en realidad resultan limitados en gran forma por la legislación nacional; en cambio, en un sistema unitario la función de dichos agentes es por regla general la de ser justamente eso, agentes del sector nacional. No

obstante para el caso colombiano y gracias a la descentralización, existe como se indicó, cierto grado de autonomía en materia administrativa respecto de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, así como de la prestación de servicios públicos, por lo menos esenciales, claramente bajo los límites que impone la Constitución y la ley.

Desde esa óptica, resulta llamativo de una u otra forma, que para el caso colombiano la autonomía sea materializada de mejor manera en el sector intermedio y el Municipal, en comparación con Venezuela, en donde se supone que es un asunto que debe reflejarse indiscutiblemente por el sistema acogido en su Constitución, y en donde lastimosamente el nivel nacional, ha limitado los campos de acción para satisfacer las consignas superiores bajo principios de usurpación de competencias, según se vio en el capítulo anterior.

Ahora bien, en lo que respecta a la rama legislativa, debe observarse que la bicameralidad que posee Colombia no es propia de un sistema unitario, contrario sensu y como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, comprende un aspecto característico del sistema federal, elemento del cual carece Venezuela al contemplar la existencia de una sola cámara, limitando consecuentemente el principio constitucional de la participación de los diferentes niveles estatales, pues aunque la elección de la Asamblea Nacional se da con la participación de los diferentes niveles estatales, esto es, con diputados y diputadas elegidos en los Estados miembros, no sustituye esta cámara Nacional a la cámara regional, que debería existir en un Estado federal, en la cual se apreciarían más la discusión y aprobación de normas de necesidades locales, a diferencia de lo que ocurre

con un solo sector, donde podría primar el nivel nacional sobre el regional. Más aún, cuando la ley estatal en la República Bolivariana de Venezuela, como se ha dicho, está sometida a la ley Nacional, que si bien debería su guía, ésta no debería volver limitable los niveles estatales.

En consecuencia, al no poseer esa división tan importante que permite la representación del todo y sus partes, inadecuado sería pensar en continuar denominando al Estado federal de Venezuela como puro. Y es que tampoco podría pensarse que se contempla un federalismo de ejecución por lo menos en materia legislativa, donde el sector nacional busque la materialización de sus decisiones a través del nivel estatal, sino que por el contrario se evidencia que este nivel se encuentra muy limitado para el efecto, de forma similar al sistema unitario.

La rama judicial en Colombia está compuesta por varias jurisdicciones: (i) constitucional (ii) ordinaria, y (iii) administrativa, cada una de ellas, compuesta por una alta corte, con distribución horizontal, las cuales se encuentran en la capital del país, Tribunales y Jueces ubicados en todo el territorio nacional, encontrándose desconcentrada tanto funcional como territorialmente.

Adicionalmente, integran esta rama: (i) la justicia penal militar (ii) jurisdicción de los Jueces de paz y la indígena; (iii) El Consejo Superior de Judicatura y, (iv) la Fiscalía General de la Nación. Sobre este punto y atendiendo los planteamientos realizados previamente al Estado venezolano, es válido destacar que su organización judicial, se asemeja a la organización colombiana, debido a que en ambas naciones esta Rama del Poder Público se encuentra de forma desconcentrada, modalidad propia del sistema

unitario, con ello se pretende la unificación en la aplicación legal y las decisiones adoptadas a nivel jurisprudencial. Así, al no materializarse un aspecto esencial del sistema federal en el que debería existir un Tribunal de Justicia independiente en cada nivel del Estado, que pregone por el cumplimiento de su normatividad interna, es decir un Tribunal de Justicia descentralizado, con intervenciones muy puntuales y restringidas del nivel central en cuanto a la independencia y autonomía, como también el nombramiento y estabilidad de funcionarios como ocurre en el caso norteamericano, no podría sostenerse la posibilidad de federalización.

Y es que, al interior de la estructura de la República Venezolana se evidencia una constante intervención por parte del Poder Ejecutivo Nacional, sobre todo con la posibilidad de la ley habilitante, donde se faculta también a que las decisiones de los Jueces en el nivel intermedio, se encuentren bajo criterios de supervisión por parte Tribunal Supremo, generándose de esta manera una latente inseguridad jurídica.

3. De los principios rectores del orden constitucional Colombiano en contraste, con los principios rectores adoptados por Venezuela y que tienen relación con la descentralización planteada en una y otra nación.

En materia de principios y sin necesidad de profundizar en cada uno de ellos, es necesario tener en cuenta que el Estado colombiano, se caracteriza por tener una amplia gama de reconocimientos en su orden constitucional, el cual se encuentra extendido por

mandato superior que permite integrar ordenamientos de carácter internacional bajo reglas de reconocimiento y suscripción nacional, así como de derechos humanos.

En esta medida, podría sostenerse que las Constituciones de los Estados unitarios por lo general, tienden a ser un poco más extensas, en comparación con las constituciones federales, - tal es el caso de Estados Unidos y Alemania que se preocuparon por elaborar un reconocimiento general y sucinto pero no insuficiente, pues también permiten la apertura de nuevas nociones que a nivel internacional surjan. No obstante, y bajo los parámetros ya vistos, es lógico que es esencial el reconocimiento de aquellos principios tendientes a la libertad, la separación y la autonomía, en lo que a competencias se refiere, así como también de participación.

Luego, descendiendo a los postulados de estructura administrativa, tanto en los países de Colombia como en Venezuela, es preciso retomar el art 288 de la Constitución Política del primero, que plasma como principios de la descentralización territorial, los relativos a la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales deben verse reflejados por los distintos niveles territoriales en las competencias atribuidas y establece, la existencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y administrativas.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela al referirse a las competencias propias de los Estados, estableció en el artículo 165 que las materias objeto de competencias concurrentes, en donde el Estado central apoya a los Estados miembros y viceversa, 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.

De esa normatividad entonces es necesario rescatar dos elementos importantes. El primero, tendiente a la proclamación de iguales principios rectores que de una u otra forma no podría decirse que desdibujan la esencia de uno y otro Estado. Y el segundo, que corresponde al hecho que en las dos constituciones y en lo que respecta al nivel intermedio, se faculta para que actúen de conformidad con las competencias otorgadas; sin embargo, una vez más se acentúa la necesidad limitante de las leyes nacionales y que en consecuencia, configura una pausa al principio de autonomía, pues esas leyes pueden ser más restrictivas en un Estado unitario como el colombiano, que en uno federal como el venezolano, pero que aparentemente ocurre lo contrario, o por lo menos, son muy parecidos.

Así, bajo los márgenes vistos, en materia de descentralización se debe tener en cuenta como se advirtió anteriormente, que Colombia en razón de su modelo unitario cuenta con un centro de tridivisión de poder clásico - Rama ejecutiva, Legislativa y Judicial – que se encuentran desconcentradas, y además la rama Ejecutiva, cuenta con la descentralización territorial que brindó autonomía administrativa a las entidades territoriales.

La autonomía por su parte, como se indicó en capítulos anteriores, es un principio de orden superior que por lo general determina los límites de los órganos estatales y que puede

inclusive, ser desarrollada bajo los marcos legales, con el fin de que otras ramas, órganos, o entes territoriales, no se inmiscuyan en sus asuntos propios.

La Doctora Estupiñán Achury (2012) define este principio como:

La autonomía e incluso soberanía de cada parte o división subnacional en su ámbito competencial, lo que impide el ejercicio de cualquier poder de tutela o control jerárquico. (pg. 15 y 16)

En consecuencia, si se habla de un Estado como el colombiano y, en tratándose de la autonomía de las Ramas del Poder Público, vale la pena advertir que en el ámbito unitario es un principio materializado en cierto punto, pues pese a que deba existir determinado grado de equilibrio y control entre sí, cada Rama y Órgano es autónomo en sus decisiones, claro está, bajo la cooperación armónica y los límites que la Constitución y la ley les impone; no obstante, podría observarse cierta intervención por parte de la Corte Constitucional, que no obedece a otro Poder, pero sí, a un organismo que debe velar por funciones de defensa de la Carta Magna, su intervención también se ve impulsada por la ciudadanía bajo las acciones o herramientas que tiene a su cargo.

A diferencia de lo que sucede en Venezuela, la Corte Constitucional no se encuentra influenciada en ninguna medida desde la Constitución por el Poder Ejecutivo, pues su actuar, así como el de los demás organismos, resulta verdaderamente autónomo, tanto así que en ocasiones se puede presentar lo que se denomina “choque de trenes” por los conceptos que se pueden emitir y que en determinado momento, puede ser contradictorios con lo afirmado por otro Órgano de cierre o Alta Corte. No obstante, este es un asunto en el cual no se profundizará por no corresponder al fondo del objeto de análisis.

Resulta suficiente lo anterior para entender cómo, si se logra asimilar el principio de autonomía del Estado venezolano con el colombiano, pero en lo que respecta a las Ramas del Poder, se encuentra un poco más limitado en el Estado federal, pues pese a que su estructura y como se observó en el capítulo anterior, se encuentra organizada en 5 poderes y verticalmente en los distintos niveles, tanto constitucional como empíricamente, se hace latente cierto desequilibrio frente al ejercicio del Poder Ejecutivo, quien de una u otra forma intenta influenciar a las demás Ramas, y de forma especial al Tribunal Supremo de Justicia quien es el que finalmente toma la última decisión.

En cuanto a la autonomía desde la perspectiva de las entidades territoriales, las diferencias son más fuertes aún. Al respecto, la Constitución de Colombia de 1991, en el artículo 287 ya visto, consagra para el nivel intermedio – Departamentos-, la facultad de autogobierno por autoridades propias, el ejercicio de competencias bajo los parámetros asignados y administración de recursos, así como fijación o establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. No sucede lo mismo en la Constitución venezolana, que pese a que el autogobierno se ve reflejado teóricamente, por tratarse de un sistema federal, contrario sensu de cualquier sistema federal puro, sus niveles intermedios, no cuentan con la facultad administrativa de disposición frente a los recursos ¿Pero por qué?, Porque a pesar que la Carta Política consagre dicha potestad, en la práctica dichos entes se encuentran limitados por la ley nacional, creándose de este modo una notoria contradicción, un control jerárquico que se quiera o no, se encuentra intervenido por el Ejecutivo nacional, al igual que para el tema de la fijación de precios, ¿Pudo haber desacertado la Constitución en este punto?, al respecto debe tenerse en cuenta que bajo los

términos de la lógica federal no es posible concebir que se predique un Estado federal, donde el nivel intermedio que debe gozar de autonomía constitucional y facultad de organización de sus Poderes Públicos a través de su Organismo legislativo, esté sometido al nivel nacional.

Por su parte, la Constitución colombiana en virtud de la autonomía, según lo expresa Augusto Hernández Becerra (2006), consagra:

Algunas prohibiciones precisas al legislador (conocidas como garantías institucionales en la teoría constitucional) para que se abstenga de vulnerar la autonomía de los departamentos y municipios en determinadas materias. Algunas de ellas son de contenido político (artículos 299, 303, 312, 314 y 318), otras de contenido económico (artículos 294, 317, 356, 362, 356 y 357) y otras de contenido normativo (artículos 300 y 313), a las que podemos agregar finalmente otras de contenido institucional (artículos 298, 299, 305, 311, 312, 314, 315, en cuanto conciernen a Municipios y Departamentos).

En cambio, la Constitución venezolana no contempla dichos límites, simplemente establece una autonomía en el marco territorial bajo los órdenes municipal, estatal y nacional.

Al respecto sostuvo Hernández Becerra (2006):

No encontramos en la Constitución de Venezuela cláusulas de garantía institucional a la autonomía de los Estados y Municipios, como tampoco garantías institucionales del principio de la descentralización. Por el contrario, el principio es debilitado por la propia Constitución en aspectos sensibles, como cuando al regular el “principio de la inmunidad tributaria”, el artículo 180 libera a las

personas jurídicas estatales creadas por la República de pagar impuestos municipales.

Se trata entonces de una Constitución que proclama reiteradas veces la descentralización pero que a la hora de hacerla efectiva, garantizando el principio de autonomía tiende a centralizar los actos de los diferentes niveles, especialmente del nivel intermedio que se supone debería ser más amplio.

En consecuencia, resulta necesario indicar, que a medida que se garantiza la autonomía podría garantizarse la descentralización efectiva, de lo contrario no deja de ser más que un postulado pretendido, que empíricamente es atentado por el sector nacional, en una latente contra vía del tipo de sistema adoptado.

Para efectos de lograr comprender en mejor forma la exposición anterior, obsérvese el cuadro comparativo anexo (A. 1) que relaciona las competencias que se han fijado tanto para el nivel nacional como para los sectores intermedio y municipal en una y otra Nación.

Anexo 1.

(De elaboración propia)

De allí resulta claro que el nivel intermedio de gobierno en el caso colombiano, al tratarse de un sistema unitario, no contempla para los departamentos la existencia de un organismo legislativo distinto al nacional, porque como ya se explicó anteriormente, la ley es propia del territorio en general. Tampoco un nivel Judicial independiente porque como se sostuvo, su impulso es nacional, este se encuentra desconcentrado. Simplemente está integrado estructuralmente por el Jefe del ejecutivo departamental que es el Gobernador,

quien es elegido popularmente para un periodo de cuatro años, es autónomo administrativamente y en determinadas proporciones, actúa como agente del Presidente de la República cuando se está frente al orden público, los servicios públicos, y la política económica del Estado. Sus actos están sujetos a la Constitución, a la ley y a los actos administrativos superiores que dirigen y coordinan su desempeño todo esto, gracias al control de tutela que ejerce el nivel nacional sobre los niveles territoriales, sobre todo en temas de inversión. Este puntualmente es un aspecto que no debería estar latente a nivel federal, pero que se da en la práctica venezolana aun se encuentra de una forma más drástica, con la intervención total del sector económico, entratándose de recaudos e inversiones.

Se cuenta en Colombia con la Asamblea Departamental, que está compuesta por diputados, elegidos popularmente por periodos de cuatro años, cuyo número es proporcional al de los habitantes de cada territorio departamental. Este organismo hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, se encuentra en el mismo nivel del Gobernador, y sus actos igualmente están sometidos a la Constitución, la ley y los actos administrativos nacionales.

De conformidad con los postulados constitucionales, existe una serie de principios rectores en el margen territorial entre los que se destaca la autonomía como elemento esencial, y tan es así que el artículo 287 Superior dispone:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias,
2. Ejercer las competencias que les correspondan,
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,
4. Participar en las rentas nacionales.

Lo anterior presupone entonces parámetros de soberanía, respecto de los cuales ha sido posible encaminar la administración pública del Estado y que se caracteriza por la facultad de independencia en ciertos aspectos sobre el nivel nacional de gobierno, la cual no puede entenderse como absoluta, pues dicha norma también es muy clara cuando establece como límites la Constitución y la ley, todo en razón al carácter unitario del Estado colombiano.

Pero como la presente investigación se ha enfocado en un análisis del Estado federal, puntualmente en el caso venezolano; pese a que se trata como ya se advirtió de dos modelos de Estado sustancialmente distintos – el colombiano unitario y el venezolano federal - existen ciertas similitudes que se hace necesario reconocer. Por ejemplo, frente al aspecto estudiado de la autonomía en Colombia, Venezuela también lo consagra en el artículo 159 de su Constitución, en los siguientes términos:

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 esta Constitución y las leyes de la República.

Así las cosas, el nivel intermedio o estatal aunque se proclama autónomo, encuentra al igual que sucede en el ordenamiento Colombiano, límites de orden constitucional y legal, lo

que en teoría no podría ser así, pues como se ha venido sosteniendo, por esencia en un sistema unitario, al existir un único centro de creación normativa a través del Congreso de la República, los demás niveles en temas reglamentarios e inclusive administrativos deben acatar dichos lineamientos, pero en el caso del sistema federal, en el que si bien es cierto, su esencia no corresponde a la independencia absoluta, porque de lo contrario dejaría de serlo y se configurarían Estados nuevos, con personería internacional y organizaciones independientes, sí es necesario que el nivel intermedio tenga la capacidad de tomar decisiones, sobre todo en aspectos políticos, administrativos y económicos, como podría ser la fijación de precios de productos internos, y cuya competencia para el efecto lo atribuye la Constitución, también en tasas e impuestos, inversión de recursos, entre otros, más aun, cuando se consagran con personería jurídica y Constitución independiente. El no hacerlo, generaría una contradicción latente de la descentralización y de la misma autonomía que pregonan, claro, sin contradecir de los parámetros nacionales que se suponen consagrados en la Carta Política.

3.1. Márgenes económicos del nivel intermedio

De conformidad con los márgenes federales, debe existir una forma de financiación objetiva y garantizada para el nivel intermedio de gobierno, sin embargo, en este aspecto la Constitución venezolana no establece un sistema económico único acogido, más bien, tiende al centralismo; Sin embargo, una de las razones por las que el texto constitucional dejó abierta la posibilidad de cualquier sistema fue la de garantizar:

(...) una economía social de mercado, inspirada en principios básicos de justicia social y con una base neutral, que deja abierta distintas posibilidades al legislador el cual debe observar los límites constitucionales. (Alfonzo Paradisi, 2012, pg. 2)

Al respecto, la exposición de Motivos de la Constitución de 1999 indicó y aclaró que:

El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre de competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado evitando una visión externa y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual.

El Estado no está ausente, tiene un papel fundamental como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral, defender el ambiente, promover la creación de valor agregado nacional y de fuentes de trabajo, garantizando la seguridad jurídica para fomentar, junto con la iniciativa privada, el desarrollo armónico de la economía nacional y la justa distribución de la riqueza. En suma, se plantea un equilibrio entre Estado y mercado, en razón de que el problema no es más Estado o menos Estado, sino un mejor Estado y el mercado no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades colectivas: ese equilibrio debe prevalecer entre productividad y solidaridad, entre eficiencia económica y justicia social, dando libertad a la iniciativa privada y preservando el interés colectivo (...).

Desde esta perspectiva, pese a la “neutralidad” consagrada en Constitución, la economía va dirigida de una u otra forma a la intervención, que se expuso anteriormente cuando se llevó a cabo el análisis del referido artículo 299, y que en el fondo del asunto, busca la satisfacción colectiva, que no está mal, pero fija una serie de postulados que la jurisprudencia venezolana cataloga como economía social de mercado, pero que parecen exagerados, máxime si se tiene en cuenta que el legislador tiene la facultad de intervenir en la misma, bajo el título de regulación.

Al respecto el Tribunal Supremo, sostuvo que:

(...) Tal como se aludiera supra, la Constitución Económica se constituye de un conjunto de normas con carácter de directrices generales o principios esenciales que garantizan una economía social de mercado, que se inspiran en el fin de la justicia social, pero tales normas constitucionales poseen una indiscutible naturaleza ‘neutral’, lo cual implica la posibilidad del legislador de desarrollar esas directrices generales o principios básicos constitucionales atendiendo a las necesidades reales de la Nación y respetando los límites que la propia Constitución impone.

A la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente

como el ‘empresario mayor’). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, expresamente, la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución.” (Sentencia: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Caso Pedro Antonio Pérez Alzurutt II, 6 de febrero de 2001, Juez Ponente Javier Tomás Sánchez Rodríguez Expediente No. AP42-O-2006-000347).

Si se puede catalogar esa intervención como objetiva, es un asunto de debate, pues el ideal sería el ejercicio de un control general, que no implique tanto centralismo y menos aún, regulación legislativa imprecisa en distintas materias, porque la Constitución dejó vacíos en las competencias asignadas a cada sector, que pueden ser desbordados por las leyes.

No obstante lo anterior, existe en el texto un asunto que puede considerarse relevante en el aspecto económico, y es el atinente a la creación del fondo de Estabilidad macroeconómica, que trata el artículo 321 Superior, el cual se dirige a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en todos sus niveles, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios, procurando el equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país, ante las fluctuaciones del ingreso petrolero. Sobre este aspecto particularmente vale la pena rescatar la dirección federal, que aparentemente tiene por la coordinación de equilibrio que presupone y que puede ser un fuerte en eventos de déficit económico nacional.

Ahora bien, descendiendo en mejor forma al aspecto competencial, según se observa en el anexo 1, el nivel intermedio del Estado Unitario – Departamento - adolece de poderes

para establecer su propia organización, pues son la Constitución y la ley, las encargadas de distribuir las competencias entre la Nación y las referidas entidades, así como de definir quién va a tener su titularidad, ejercicio y bajo qué parámetros.

El Departamento en Colombia tiene como principal función la intermediación entre el Estado y el Municipio, es un coordinador de las acciones municipales y tiene como fin esencial la correcta y adecuada prestación del servicio público que le corresponda. Esta entidad territorial según los márgenes constitucionales, a través de la Asamblea Departamental expede la norma orgánica del presupuesto departamental y presupuesto anual de rentas y gastos, reglamentar lo relativo a servicios públicos, educación y salud, organizar, crear y suprimir los territorios municipales, determinar la estructura de la administración departamental, la planeación y el desarrollo económico y social y de obra pública, así como decretar tributos y contribuciones para el cumplimiento de sus funciones que son adoptados según la ley nacional (Art. 300 C.N).

Así mismo, pero bajo la titularidad del Gobernador, se consagran competencias entre otras, de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del gobierno y las ordenanzas, actuar como delegatario del presidente en la dirección y coordinación de los servicios nacionales o cualquier otra función que este le asigne, conforme la Constitución y la ley y ejercer funciones de autoridad administrativa en el departamento.

En Venezuela, de conformidad con los parámetros analizados y bajo los postulados constitucionales, especialmente el numeral 1º del artículo 164, los Estados se encuentran facultados inclusive para dictar su propia Carta Política; sin embargo existen unos límites previos interpuestos por el Texto Superior como lo atinente a la organización interna de lo que serían las Ramas del Poder Público, en especial la judicial, en la que como se advirtió

líneas atrás, existe una estructura nacional que no se encuentra descentralizada sino más bien desconcentrada. Adicionalmente, ha de tenerse en cuenta que cuando la Constitución se refiere a la competencia exclusiva de los Estados, de forma constante recalca en los diversos numerales del pre citado artículo, la directriz, coordinación y concordancia que debe tenerse a la ley nacional o al Ejecutivo nacional. Orientándose de este modo dicho nivel a las limitaciones, a una centralización de las competencias y funciones, y a un alejamiento de la descentralización predicada en la Constitución; De una u otra forma se convierte a Venezuela en un Estado centralizado, dejando de lado la noción y los principios del auténtico federalismo y en tanto, se trata de un Estado federado para hacer alusión únicamente a la demarcación, delimitación u organización territorial.

La ley más importante a la que se deben someter los niveles estadales en Venezuela, al igual que sucede en Colombia, es a la ley de ordenamiento territorial o LOT, que traza las bases para que en este caso el nivel estadal, además de las competencias directamente dadas por la Constitución, y otras que le transfiere el nivel nacional. Se supone que así, se fortalece el principio descentralizador recalcado anteriormente y que busca originariamente la autonomía, independencia y soberanía del nivel estadal, frente al Estado soberano. Podría pensarse así mismo que esta función fortalece el Estado federal, al contemplarse en la Constitución (art. 157), la posibilidad que tiene la Asamblea Nacional de trasladar servicios nacionales con la simple mayoría de sus integrantes, sin embargo la ley de descentralización, no llenó las expectativas esperadas y proclamadas en la Constitución, sino que la limitó; Es por ello que a tono con lo dicho por Hernández Mendible (2013), quien sostuvo que:

La reforma de la ley de 2009, constituye el ataque jurídico más agresivo que ha recibido la Constitución en materia de descentralización, el manifiesto desconocimiento de las competencias expresamente otorgadas a los Estados por el artículo 164. 10 de la Constitución, lo que ha ocurrido con el previo aval de la sala constitucional del Tribunal Supremo de justicia, que en sentencia de 15 de abril de 2008 exhorto al Poder Legislativo a reformar la ley de descentralización, en los términos que se encuentra actualmente.

Compendios normativos y actuaciones por parte del Poder Judicial como los hasta aquí vistos, generan una sensación que presupone más allá de la existencia de una autonomía limitada, una autonomía inexistente, que insuficientemente cumple las bases o principios federales, como tampoco la descentralización - fundamento básico de la misma ley a la que se deben someter los Estados - y que con la ayuda de la facultad de intervención del Ejecutivo nacional, reducen el campo de acción en cuanto a la independencia y ejecución de estos niveles, llevando a un fortalecimiento del Estado-Nación y del Ejecutivo, reflejándose de esta forma el resquebrajamiento de la autonomía del nivel intermedio de gobierno, que se siente más en este tipo de organización como un atentado directo contra la esencia del federalismo puro, cuyos objetivos se dirigen al desarrollo autónomo e independiente del nivel intermedio, frente al nivel nacional.

Ahora bien, en esta misma línea de competencias, se indicó anteriormente que la Constitución como la ley, establecen unas de carácter exclusivo y otras de carácter concurrente, por lo que se materializa una variación federal; sin embargo, es necesario atender al principio de subsidiariedad que establece la Constitución y que si se revisa con

detenimiento, corresponde a que subsidiariamente si no lo hace un sector, resulta ser competencia de otro, pero no solamente del nivel nacional, quien a través de las leyes se ha apropiado de dicha facultad.

Sobre este punto refiere Brewer-Carías (2005 c):

En contraste con la larga enumeración de materias de competencia exclusiva de los órganos del Poder Nacional (artículo 165), el 164 presenta una exigua lista de asuntos confiados a la exclusiva competencia de los Estados: servicios públicos estatales, policía estatal, explotación de algunos bienes y recursos, infraestructura vial y transporte. Pero ocurre que en buena parte sobre estas materias tienen competencia otros órganos del Poder Público: ninguna norma constitucional confiere a los Estados competencia en ningún servicio público específico; en materia de policía los Estados ejercen su competencia ‘conforme a la legislación nacional aplicable’; igual ocurre en cuanto a la explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y la administración de tierras baldías; las competencias en materia de infraestructura vial y transporte son de ordinario reguladas por leyes nacionales y están sometidas a ‘coordinación con el Poder Nacional’. Las competencias concurrentes entre la república, los Estados y los Municipios son, por definición, reguladas por la ley nacional, de manera que tampoco constituyen un ámbito propio de la autonomía de los Estados. (pg. 95)

Por lo anterior, es válido recordar que por regla general, que un Estado federal consolidado y claramente distinto del dual o puro, que contempla solamente exclusividad y residualidad, puede presentar competencias de carácter compartido, pero como se ha reiterado, en aquellos temas que no se hayan asignado a ningún nivel en la Constitución, pero al observar

la con detenimiento, puede afirmarse que la mayoría de las competencias las concentra el Estado- Nación, a través de la ley habilitante, la cual atribuye al nivel nacional una facultad concentradora en asuntos como los ya analizados, respecto de los cuales indiscutiblemente debería haber autonomía por parte del nivel intermedio, desvirtuándose así su esencia soberana hacia una evidente unitarización.

El deber ser del manejo competencial en las tres esferas existentes en un Estado realmente federal, lo refleja el profesor Suarez Mejías (2003) en las siguientes líneas:

(...) Es decir, al ser las tres entidades territoriales mencionadas autónomas e independientes, con personalidad jurídica propia cada una, ninguna de ellas puede considerarse superior o subordinada a la otra, ya que entre tales entes no hay propiamente relación de jerarquía sino que, en todo caso, lo que debe considerarse es la existencia de una relación horizontal entre las tres entidades territoriales y para que éstas puedan entenderse en el ejercicio de sus competencias debe utilizarse como mecanismo la coordinación entre ellas (...). (Pg. 261)

Pero a pesar de resaltarse desde la Carta Política la importancia de la coordinación entre entes territoriales, la práctica demuestra una situación totalmente distinta, que es lo que hoy lleva a concluir la desviación unitaria del Estado venezolano.

4. Otros alcances y limitaciones de la autonomía en el marco constitucional y legal de la República Bolivariana de Venezuela

Se ha dicho que la autonomía permite determinar los índices de descentralización o centralización de una nación; sin embargo también se advirtió que el Estado federal debe

respetar principios de separación que se equiparan con la descentralización, así como los relacionados con la participación. Respecto de este último punto, se puede afirmar que su concreción responde a la representación que pueda tener el pueblo para la selección de sus gobernantes, e inclusive legisladores.

Desde esa perspectiva y atendiendo a la eliminación constitucional del Senado para constituir una Asamblea Nacional unicameral, se verifica una notoria falla formativa en el principio democrático que caracteriza al federalismo.

Al respecto, Hernández Mendible (2013), sostuvo:

Como elemento curioso a destacar en la Constitución del 1999, se encuentra el hecho de promover, una federación descentralizada, pero se eliminó al senado por primera vez en la historia Republicana del Congreso, que había fungido como órgano de representación paritario de los Estados que componen la federación.
(pg. 59 - 60)

Así se desvirtúa como primera medida, la garantía que debe existir en un Estado federal respecto del principio participativo, pues como se verá, lo que hace es consolidar en aspectos teórico constitucionales la representación, y materializarla por mecanismos alternos que no parecen la mejor salida, al depender del Ejecutivo Nacional, como sucede con los consejos comunales; pero no es lo único que hace latente la desorientación de dicho sistema, pues si se observa desde un punto de vista objetivo la realidad venezolana, es claro que desde 2007, la transformación denigratoria del Texto Superior, que se hizo aún más latente, cuando se planteó un proyecto de reforma constitucional que pretendía la modificación de 68 artículos, entre los que se permitía el

periodo presidencial de forma indefinida, y a lo que la población aun por un margen muy no lo aceptó.

En teoría, hasta este punto los márgenes constitucionales se cumplieron, pues de conformidad con el artículo 342, el Presidente se encontraba facultado para promover dicha novedad. Así, con la decisión obtenida y los parámetros superiores no había lugar a un planteamiento similar, pues el artículo 345 es muy claro cuando refiere:

Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

No obstante y bajo los mismos parámetros superiores, hacia 2008, algunos de los artículos rechazados ya se habían incluido en leyes ordinarias, aprobadas por la vía de decretos expedidos por el ejecutivo, gracias a las facultades de leyes habilitantes, tal es el caso de los artículos 70 y 73 del Decreto de Administración Pública que permiten la creación de figuras designadas por el presidente para efectuar,

... la planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como, las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándoles los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Es decir, que se creó una nueva figura delegada y simultáneamente se le otorgaron competencias que estaban asignadas a los titulares tanto del nivel local como intermedio de gobierno. Esto es, a los Alcaldes y Gobernadores de cada territorio, evidenciándose

de este modo un actuar centralista y de control puramente jerárquico que desconoce los principios federales, más aun, cuando la ley de desconcentración se refiere a ellos como agentes del Ejecutivo Nacional, contrariando con ello la naturaleza de un Estado federal.

De otro lado y como se advirtió líneas atrás, el tema de la participación y la democracia cambió desde la misma constitución cuando se incluyó la “democracia participativa”, pues pese a que se eligen personas, las mismas no cuentan con las opiniones de todos los ciudadanos, a quienes finalmente repercuten los efectos de sus decisiones, sino que se les comunica, y que resultan como parte del Ejecutivo Nacional. Este aspecto en el fondo causa un sin sabor, en la medida en que da la sensación de concentración de poder en una sola personalidad, como había ocurrido años atrás y en donde los intereses perseguían la eliminación de límites y controles para actuar sin tutela constitucional.

En efecto se trata de un mecanismo de control, pues sin la ejecución autónoma de esas instituciones (que implican representación, en razón del voto popular) se necesitaría de los integrantes de consejos comunales, quienes se designan por asambleas de ciudadanos, que están controladas directamente por la jefatura del Estado a través de una comisión presidencial que es la que dispone de los recursos, con la asistencia de los agentes del partido único (Brewer Carias, 2008b), conllevando decisiones a tono con los intereses del Ejecutivo y no de la población.

De una u otra forma, esta figura comunal desconoce los límites superiores, pues aun cuando la Constitución en el artículo 158, prescriba el acercamiento del poder como se indicó, ello no implica justificación alguna para que se creen organismos que desconozcan las funciones intermediarias de los creados por la carta política (Alcaldes, Gobernadores y

asambleas), pues para ello es que el texto consagró la soberanía en el pueblo, quien fijó las instituciones que consideró pertinentes, y además les otorgó las competencias que consideró necesarias.

Ya advirtió Norbert Lechner (1999) que, “no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente” (pg. 55), y en efecto, puede ser que el presidencialismo establecido en Venezuela se encuentre sostenido por democracia, pero ésta no se encuentra latente en la Nación venezolana, lo que en efecto conduciría a la supresión de la figura federal y tendería en principio al “centralismo enmarcado en el Poder Ejecutivo”, un centralismo que se ha reafirmado con el pasar del tiempo conduciendo a una mutación adicional del Estado y que se concretaría en el Federalismo unitario.

5. El sistema federal venezolano plasmado por el constituyente y desarrollado por el legislador una metamorfosis del federalismo puro que da lugar a un nuevo sistema federal.

Queda claro que el régimen constitucional y legal de la República Bolivariana de Venezuela, establece y refiere de forma reiterada que dicha Nación está organizada como una República federal descentralizada, al contemplar principios propios del federalismo, que se encuentran relacionados con aquel insigne umbral base de dicho sistema- la autonomía-.

No obstante lo anterior, como se verificó en este estudio, entre otros aspectos, es latente la ausencia de dicho principio al interior del nivel intermedio respecto del nivel nacional, como consecuencia de los amplios poderes interventores. Por tanto, es oportuno discernir

ahora la categoría adecuada que clasifique al Estado venezolano, pues de lo visto se desprende la existencia de una posible mutación del sistema adoptado.

Como primera medida es de anotar que la organización y funcionamiento de Venezuela no se podría circunscribir en la organización del federalismo puro, porque como se ha venido sosteniendo desde los marcos teóricos consagrados, entendidos como principios y aplicados a través de la ley y la jurisprudencia, y cristalizados por medio de fallos y actuaciones de orden legal, se genera una constante tergiversación de los postulados consagrados en el texto Superior. Al respecto debe tenerse en cuenta que no basta con la enunciación de fines y objetivos que atiendan un tipo de Estado, pues ello no determina su aplicación, es necesario ser coherente y desarrollar la voluntad dispuesta por el poder soberano a través de la Constitución.

Como segunda medida, frente a la autonomía, esta debe ser garantizada en su totalidad, sin embargo en los niveles estatales se encuentra limitada y restringida por el Estado-Nación, en la Asamblea por medio de su Poder Legislativo, en el Ejecutivo nacional a través de su poder administrativo, estructural y actualmente legislativo por medio de la ley habilitante; e inclusive, en el sistema judicial que como tal, no cuenta con la independencia suficiente, pues en cuanto lo considere puede inmiscuirse en decisiones de orden estatal bajo el pretexto de unidad de criterio, pero que en realidad lo que hace es coartar facultades de orden Superior, que caracterizan a su vez una organización federal pura.

Entonces, con la autonomía limitada de los niveles estatales como la tiene Venezuela, ¿podría ubicarse dentro de algún tipo o clase de Estado federal? o, por el contrario, ¿podría responder a un sistema sustancialmente distinto del federal? como se ha advertido, Venezuela por medio de las normas y la misma Constitución, centraliza los principios,

estructura, funciones y competencias en el nivel nacional por medio de la limitación estatal, obligando a estos niveles, a ceñirse bajo los lineamientos nacionales desde su organización y funcionamiento, y aunque posean competencias exclusivas, ellas se deben realizar bajo su orientación y control, asemejándose más bien a una desconcentración de funciones, o en el mejor de los casos a una descentralización meramente administrativa.

Lo anterior, conduciría en principio a pensar en una absoluta distorsión de sistema, tal vez en un sistema unitario y descentralizado, o tal vez, en un sistema autoritario popular, que se encuentra disminuido con políticas socialistas: no obstante, ello no resulta posible, porque al existir una organización espacial por niveles, la denominación federal puede mantenerse, eso sí, exclusivamente para referirse a la demarcación, delimitación o estructura territorial.

Ya lo advertía Hernández – Medible (2013),

El empleo en la constitución de la expresión “federal descentralizado” atiende a los antecedentes históricos del federalismo nominal o formal, pero no del real o material, bajo los que se ha desarrollado el Estado en la vigencia de las anteriores constituciones. Es por ello que la yuxtaposición de las palabras “federal descentralizado”, no constituye en tal contexto ni una redundancia, ni tampoco una tautología, sino más bien un pleonismo. (p. 59)

Respecto de las bases acogidas y enmarcadas en la concentración de un nivel en el sistema, como no corresponden a los objetivos y fines de una federación impulsada por el progreso común, daría lugar a lo que se denominará una existencia contra evolutiva del Estado federal, un Estado que, a diferencia de verificar un desarrollo constante a los principios característicos del modelo adoptado, los mengua, abriendo paso con ello al

sistema federal centralizado, pero con una característica adicional, la unitarización que busca la concentración del poder, pero no en un nivel que para el caso correspondería al nivel nacional, sino en un poder concreto- el Ejecutivo.

Es por lo anterior, que retomando la primera unidad cuando se mencionaron los diversos tipos de Estado federal que podrían presentarse, se hizo referencia al denominado Estado federal unitario, el cual tuvo sus antecedentes primigenios en Europa y se caracterizó básicamente por la notoria pérdida de competencias y de autonomía de los Estados federados respecto del sector central, quien se fortaleció cada vez más, en aspectos de índole económico y competencial.

Estados Unidos tampoco escapó a esta transformación estigmatizante, la cual se fortaleció desde el punto político con presión legislativa; sin embargo, no por ello dejó de ser un sistema de carácter federalista, pues resulta claro que, en la medida en que se detecte y se quiera, puede superarse la crisis.

Ahora bien, América latina desde la perspectiva venezolana incurrió también en esta modalidad desnaturalizada de un sistema prometedor, y sin osar a sostener que se trata de un sistema novedoso por las razones expuestas, sí puede afirmarse que se trata de un sistema crónico y agudo de las deformaciones presentadas con anterioridad, y que abre paso a una involución que podría ser denominada bajo el calificativo de “Sistema Federal Centralizado Unitario”, caracterizado desde dos ángulos, uno central, y otro estatal, en los que se verifica: (i) la deformación estructural en la organización de poderes del Estado a nivel central, sobre todo, la existencia de un Poder el Legislativo unicameral; (ii) la inexistencia de participación representativa, y en su lugar la contemplación de conceptos

novedosos que repercuten en la obstaculización de integración ciudadana respecto de las decisiones que les atañe; (iii) la pérdida de competencias del nivel intermedio frente al nivel central, que por su parte, controla políticas administrativas propias de este nivel, normatividad, aspectos económicos, además de los participativos por designación y representación, es decir que existe una anulación considerable de los elementos constitucionales establecidos, y a través de la ley se regula el destino de un sector que se presupone autónomo; (iv) pese a que el texto constitucional contemple postulados de orden federal, su materialización responde a intereses de otra índole y, (v) se verifica fortaleza del Poder Ejecutivo respecto de las demás Ramas, no importa cuántos poderes constituyan los asociados de una nación, existe un desequilibrio promovido por un solo sector, que para el caso venezolano es el Ejecutivo.

En consecuencia, puede sostenerse que en efecto se trata de un sistema de involución, que sin embargo tiene solución- la efectiva descentralización- tendiente a mantener un control dividido, con un rigorismo menor al vigente, pero que sin embargo permita el progreso nacional. Progreso entendido como desarrollo autónomo de los niveles formadores del Estado federal.

Difícil es tener a todo un país de acuerdo con un marco de políticas públicas, máxime si se ha encontrado en la población como punto débil, el sentimiento receptor que satisface el Estado paternalista, pero, si se empieza por garantizar los derechos de sus asociados bajo los lineamientos superiores, sobre todo aquellos atinentes a la participación, se provee seguridad al pueblo a través de los límites al Poder Ejecutivo y la re distribución equitativa de facultades a las demás Ramas del Poder, podría concebirse efectivamente la autonomía propia del sistema federal, en el que no exista intervención o manipulación de ninguna

clase, y en tanto, se verifique una transformación llamada al beneficio de un país, y no a la involución sistemática del mismo.

Ya lo advertía Daniel Elazar (1.982), la opción no es entre un centro de poder o ninguno, sino entre uno o muchos, con predominio de diferentes centros en situaciones distintas (Pg. 20).

Conclusiones

La presente investigación, realizada desde la identificación de las generalidades de la autonomía y las características del federalismo, fue enfocada puntualmente en el Estado federal de la República de Venezuela y su relación con el nivel intermedio de gobierno, la cual permite concluir, que:

1. la federación o el federalismo, se ha entendido como una figura contrapuesta al centralismo, y es por esas aspiraciones de independencia y autonomía, que los Estados acuden a él, como una solución para abandonar modelos de represión histórica de un órgano a un sector, el caso de Venezuela no resulta ajeno a estos antecedentes.
2. A pesar de la existencia de pretensiones libertadoras, se requiere que inicialmente, se genere un cambio en el sentir de la población de los Estados que conforman la federación, pues en primer lugar, deben tener conciencia para enmarcar su destino económico, administrativo e inclusive jurídico de forma soberana, no permitiendo interferencia en el campo de sus competencias, pero también, deben acatar lineamientos generales que busquen la unión del Estado.
3. Es por lo anterior, que sin importar la modalidad en que se presente el federalismo, o el lugar en el que se aplique, existen unos parámetros mínimos que debe satisfacer el Estado que decida acogerlo, y que deben encontrarse latentes en la Constitución adoptada, bajo la estructura de principios que regirán todo el ordenamiento jurídico y en los que básicamente

se distingue: (i) el acuerdo de los Estados miembros cuya naturaleza es consensual, bien sea por necesidad o por voluntad; (ii) la distinción clara de los objetivos de esa unión, pues corresponden al rumbo de una nación y, (iii) el reconocimiento de la soberanía, que se traduce en la libertad e independencia de los Estados parte y la consecuente autonomía en la toma de las decisiones, vista desde los demás niveles que conforman el Estado.

4. Existen otras características de orden estructural que distan del federalismo de otros sistemas, pues desde sus orígenes este buscó el equilibrio ponderado de poderes a nivel vertical; sin embargo su esencia diferenciadora no radica tanto en la organización acogida por el Poder Ejecutivo, que es permisiva respecto a distintos modelos (presidencial, colegiado, monárquico, etc.), como si ocurre con el órgano legislativo, que debe ser necesariamente bicameral y su integración deberá responder a la participación representativa de todos los asociados - en cuanto a niveles se refiere -, así como la imparcialidad y neutralidad del órgano judicial, propias de un régimen objetivo.
5. Respecto de los vínculos presentes, además del “pacto” que une los diferentes sectores – Nacional y Estados miembros - existen relaciones características del federalismo que así mismo lo diferencian de otros sistemas y es el tendiente al reconocimiento de competencias tanto de orden concurrente, en el que prima la coordinación de los Estados entendidos como uno solo, y cuya finalidad es el logro de los objetivos comunes planteados desde la Constitución y la búsqueda del bien general, como las competencias de orden privativo, cuya titularidad deben radicar en los distintos niveles, por lo que de este modo se materializa y concretiza un principio de índole constitucional reconocido como autonomía, y en el que no resulta apropiado desde ningún punto de vista, la intervención de un sector

en otro, y menos aún, la subordinación de unidades o poderes, pues en todo caso lo que debe primar es la existencia de una relación horizontal entre entidades independientes que como se indicó, deben contribuir a la consecución de los objetivos comunes.

6. En la historia del federalismo se han presentado diversas manifestaciones, que se encuentran influenciadas por las particularidades propias de la memoria de cada país en concreto; pero no por ello, las naciones que se han proclamado federalistas pierden tal calidad, pues al verificar las características esenciales ya vistas, se daría lugar a tendencias distintas, que en cierta forma pueden llegar a ser creadoras de nuevos modelos organizacionales ya sea que correspondan a modelos de evolución o de involución federal.

En consecuencia, y atendiendo al caso particular de Venezuela, es necesario recordar que este país ha tenido una historia constitucional en la que formalmente el federalismo ha sido por regla general el común denominador de modelo adoptado, pero en la práctica, no ha sido ejecutado como se esperaría, por el contrario, se ha presentado una constante centralista que ha llevado a consolidar una federación con tendencia unitaria y cuyo auge temporal, se ha dado bajo la constitución de 1999, donde encontró una cumbre de desorientación ayudada y alimentada por el Gobierno, que la enmarca y adapta a un modelo de naturaleza Central- Unitario.

Esa cumbre a la que se hace referencia, toma fuerza al encontrar inconsistencias resumidas en: (i) la transformación de la democracia en un margen de orden participativo, cuyos parámetros se encuentran limitados en el Ejecutivo Nacional (ii) el reconocimiento de un Estado de derecho que más allá de ser garantista de manera material y jurisprudencial, se

convierte en un Estado socialista, en la medida en que pretende satisfacer las necesidades de sus habitantes bajo postulados de igualdad, aun cuando se esté ante desiguales; (iii) la coordinación de poderes adoptada, aunque contempla dos instituciones adicionales que por esencia pertenecen a los órganos de control, extravía un notorio grado de preponderancia en el órgano Ejecutivo, quien tiene facultades interventoras, no solo desde una perspectiva horizontal frente a los demás poderes que penden directa o indirectamente del Presidente, sino desde una perspectiva vertical respecto de los distintos niveles en asuntos de carácter privativo, por lo que se coarta el grado de autonomía y soberanía propios del federalismo

7. A nivel orgánico existe también cierto grado de inconsistencias latentes, tanto en la Constitución, como en la legislación vigente. Al respecto, basta sólo con detenerse en la estructura del órgano legislativo el cual se transformó en un sistema unicameral, bajo argumentos de eficiencia y economía, que a largo plazo resultan inoperantes por las facultades extraordinarias de carácter legislativo que residen en el Poder Ejecutivo.

8. La razón de ser de los Poderes Públicos en una estructura estatal determinada, es la de ejercer equilibrio entre si y, por tanto, a eso debe direccionarse la distribución que haga el constituyente primario, so pena de enfrentarse después a desacuerdos con las decisiones que él mismo tomó, porque pueden ser dirigidas engañosamente bajo postulados políticos y no jurídicos, que desvían el querer general y por consiguiente pueden llegar a deslegitimar un Gobierno.

9. El Poder Judicial es decisivo en el futuro de una nación, para el efecto requiere verdadera autonomía y medios legales idóneos que le permitan perfilar un modelo jurídico que conlleve al desarrollo social del contexto que rige, y bajo ninguna índole permitir intromisión en sus funciones, pues justamente por esto, es que se hace imperioso generar especialidad funcional y competencial, así como la meritocracia e independencia en el acceso y estabilidad de funcionarios judiciales.

10. Aunque la Constitución pueda establecer un modelo de organización de Estado dependiendo de las diferentes circunstancias, funciones, competencias y limitaciones, este puede variar a un punto tal, que su restricción o limitación le lleve a asimilarse a su opuesto. Tal es el caso de Venezuela frente al modelo unitario de Estado, cuya principal característica es la centralización y en tanto corre el riesgo inminente de ser entendido, reconocido o llamado como tal. Pero, comoquiera que se reconoce en la Carta Política otros lineamientos dogmáticos de carácter federativo, resulta entonces claro que no podría tratarse de un Estado distinto al reconocido, sino que se trata de un Estado federal influenciado por otro modelo, máxime, si se tiene en cuenta que no cumple con los presupuestos del federalismo clásico.

Es por lo anterior que la Nación venezolana puede ser entendida bajo pilares de federalismo descentralizado con limitantes o restricciones, es decir sin autonomía, o mejor, con la existencia de un control definido por parte del nivel nacional, que más que autarquía, entendida como la ejecución de la administración pero bajo reglas dictadas por el sector nacional, que podría llegar a ser tan directo en intervención, convirtiéndose en uno de

índole jerárquica que atendería entonces a una desconcentración y delegación en aras de satisfacer las políticas y directrices nacionales.

Sin embargo, aun cuando la doctrina contempla la existencia de este tipo de federalismo, se debe considerar que dicha nominación no resulta pertinente, pues al hablarse de un federalismo limitado o limitable, se está desvirtuando su esencia, por lo que se tratará entonces de un federalismo con tendencia concentrada o centralizada en el Estado-Nación, cuyo lineamiento es unitario conforme lo establecen las competencias y funciones, controladas por el nivel nacional, que en nada se equiparan con la autonomía propia que los Estados miembros deben tener para cumplir con los principios del federalismo, que buscan siempre la menor injerencia del Estado Nación, abriendo así paso a una brecha transformadora de carácter estrictamente involutivo frente al modelo plasmado en la Constitución.

11. Se verificó que aunque Venezuela y Colombia tienen modelos diferentes, el primero federal y el segundo unitario, son muy similares en cuanto a su organización, de tal forma que los niveles intermedios de gobierno, se encuentran limitados en su autonomía tanto por la Constitución como por la ley. Esta situación resulta comprensible en el caso Colombiano, sin embargo no sucede lo mismo en el caso Venezolano por ser de corte o línea federal, donde la autonomía de los diferentes niveles de gobierno debería tener la independencia propia de esta organización. Esa situación particular agudiza y atenta contra éste modelo, especialmente por la gran injerencia e intervención que tiene el ejecutivo nacional en todas las ramas del Poder Público y en los niveles territoriales cuya permanencia en el poder ha resultado una constante factible de reelección.

12. Desde esa óptica, el concepto del federalismo mutó en el Estado Venezolano y sufrió una inexorable involución, pues contrario a las prerrogativas de autonomía y soberanía de los Estados miembros, se propende por una concepción de compatibilidad con el funcionamiento unitario, por lo que se puede hablar de un nuevo concepto de organización que es el Estado federal con tendencia unitaria, esto es, restringido, donde no existe autonomía más allá de la administrativa por parte de los niveles estatales ya que éstos se encuentran bajo la dirección y control del nivel nacional; en consecuencia, son sus habitantes quienes están en la capacidad y legitimidad de ponderar si tal ideología dio resultado, o por el contrario contraviene los postulados de autonomía, libertad y federación planteados y queridos en la Constitución de 1999.

13. Lo anterior orienta a deducir entonces que las constituciones y los fines a los cuales se dirige un Estado deben contar con las verdaderas necesidades y los pilares de conciencia arraigada que tenga su población. Esto en aras de generar una organización real y efectiva, pues no basta con implementar multiplicidad de constituciones y leyes que a veces desbordan la misma Constitución, y que no pueden tener aplicabilidad ni generar soluciones a las realidades nacionales, sino con mecanismos efectivos que sin necesidad de llegar a ser un modelo a seguir, puedan generar soluciones y progreso en su Nación.

Referencias

- Abdò Francis, Jorge. (2002). *Federalismo y Regionalismo*. Serna de la Garza José María (coord.), VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (pp. 4 ss.). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Aja. Eliseo. (2003). *El Estado autonómico federalismo y hechos diferenciales*, (2ª ed.) Madrid: Alianza editorial.
- Alfonzo Paradisi, Juan Domingo. (2012). *La constitución económica establecida en la constitución de 1999 (sistema de economía mixta o economía social de mercado) y la ley orgánica del sistema económico comunal (sistema socialista)*. Recuperado de <http://www.uma.edu.ve/admini/ckfinder/userfiles/files/La%20Constitucion%20Economic%20y%20la%20LOSEC%20Seminario%20INAP%202012.pdf>
- Alonso, Daniel (2008). *Westfalia y la creación del Estado*. Recuperado de <http://latabernapoliticaahistoria.blogspot.com/2008/10/westfalia-y-la-creacin-del-estado.html>
- Álvarez Díaz, Ángel. (1994). *Hasta dónde puede ser participativa la democracia*. Revista SIC, (566), Julio, pg. 253-263. Caracas.
- Anton. Thomas John. (1994). *American Federalism and Public Policy: How the system Works*, traducing Margarita Mizraji. Buenos Aires. Ed. Heliasta
- Arce L. Eugenia (1995). *Diccionario enciclopédico universal*. Colombia. Ed. Norma.
- Arenas, Nelly. (2009). *El gobierno de Hugo Chávez: de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta de reforma constitucional*. Aibar Julio, y Vásquez

Daniel (coord.), *Autoritarismo o democracia*, Hugo Chávez y Evo Morales (pp. 59-ss). México: Comité Editorial de la Flacso México.

Arnal, Oscar. (2008), *Las constituciones de Venezuela. La primera carta magna de Venezuela*. Recuperado de <http://constitucionalporarnal.blogspot.com/2008/09/las-constituciones-de-venezuela.html>

Badia, Juan Ferrando. (1.986), *El Estado Unitario, El federal y el Estado Autonomico*. Madrid: Ed. Tecnos S.A.

Balza Guanipa, Robert. (2007), *Nueva administración Pública en Venezuela. A ocho años de la reforma prometida en 1999*. Revista Sobre Relaciones Industriales y Laborales No. 43 (pp. 9 - 26.) Recuperado de [http://books.google.com.co/books?id=KFzeeD3P_ToC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=Adem%C3%A1s+promueve+la+descentralizaci%C3%B3n+administrativa+y+jurisdiccional+del+Poder+Judicial+por+medio+de+la+%E2%80%9Ccreaci%C3%B3n+y+competencias+de+tribunales+y+cortes+regionales%E2%80%9D,+la+administraci%C3%B3n+descentralizada+del+sistema+penitenciario+a+cargo+de+los+gobiernos+estadales+o+municipales+\(incluso+pudiendo+adoptarse+modalidades+de+privatizaci%C3%B3n\)+y+la+descentralizaci%C3%B3n+de+la+administraci%C3%B3n+electoral.&source=bl&ots=8B5g_Sli-M&sig=oD0DHGOBmt-UZxoj6MtNQM_SBxI&hl=es&sa=X&ei=5tMBU82sN638yAHqn4GYCw&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=Adem%C3%A1s%20promueve%20la%20descentralizaci%C3%B3n%20administrativa%20y%20jurisdiccional%20del%20Poder%20Judicial%20por%20medio%20de%20la%20%E2%80%9Ccreaci%C3%B3n%20y%20competencias%20de%20tribunales%20y%20cortes%20regionales%E2%80%9D%2C%20la%20administraci%C3%B3n%20descentralizada%20del%20sistema%20penitenciario%20a%20cargo%20de%20los%20gobiernos%20estadales%20o%20municipales%20\(incluso%20pudiendo%20adoptarse%20modalidades%20de%20privatizaci%C3%B3n\)%20y%20la%20descentralizaci%C3%B3n%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20electoral.&f=false](http://books.google.com.co/books?id=KFzeeD3P_ToC&pg=PA16&lpg=PA16&dq=Adem%C3%A1s+promueve+la+descentralizaci%C3%B3n+administrativa+y+jurisdiccional+del+Poder+Judicial+por+medio+de+la+%E2%80%9Ccreaci%C3%B3n+y+competencias+de+tribunales+y+cortes+regionales%E2%80%9D,+la+administraci%C3%B3n+descentralizada+del+sistema+penitenciario+a+cargo+de+los+gobiernos+estadales+o+municipales+(incluso+pudiendo+adoptarse+modalidades+de+privatizaci%C3%B3n)+y+la+descentralizaci%C3%B3n+de+la+administraci%C3%B3n+electoral.&source=bl&ots=8B5g_Sli-M&sig=oD0DHGOBmt-UZxoj6MtNQM_SBxI&hl=es&sa=X&ei=5tMBU82sN638yAHqn4GYCw&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=Adem%C3%A1s%20promueve%20la%20descentralizaci%C3%B3n%20administrativa%20y%20jurisdiccional%20del%20Poder%20Judicial%20por%20medio%20de%20la%20%E2%80%9Ccreaci%C3%B3n%20y%20competencias%20de%20tribunales%20y%20cortes%20regionales%E2%80%9D%2C%20la%20administraci%C3%B3n%20descentralizada%20del%20sistema%20penitenciario%20a%20cargo%20de%20los%20gobiernos%20estadales%20o%20municipales%20(incluso%20pudiendo%20adoptarse%20modalidades%20de%20privatizaci%C3%B3n)%20y%20la%20descentralizaci%C3%B3n%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20electoral.&f=false)

Balfhor, Christian (2002), *El espíritu de Montesquieu en las leyes*. Recuperado de:
http://www.loadstar.com.ar/es/docs-publicaciones/publicaciones/montesquieu_balfhor.pdf

Barker. Robert S. (2005), *La Constitución de los Estados Unidos y su Dinámica Actual*.
Lima: Asociación peruana de Derecho Constitucional: Instituto Iberoamericano de
Derecho Constitucional.

Beaud Olivier. (2009), *Teoría de la federación, traducción Alejandro García Mayo*.
Madrid: Escolar y mayo editores.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo (1.984). : *Derecho Constitucional, traducción, con prólogo y
notas bibliográficas de Pablo Lucas Verdú, (2ª ed.)*. Madrid: Tecnos S.A.

Blanco Valdés, Roberto L (2012), *Los rostros del federalismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Bodin, Jean (1973), *Los seis libros de la república; compilación, traducción e introducción
de Pedro Bravo*, Madrid: Ed, Aguilar.

Bravo, Gonzalo (2008), *Historia del mundo antiguo. Madrid. Ed. Alianza*.

Brewer – Carias Allan R. (2005 a), *Derecho Administrativo, principios del derecho
público, administración pública y derecho administrativo. Personalidad jurídica en
el derecho administrativo. Tomo I*. Bogotá- Colombia. Ed. Universidad Externado
de Colombia y Universidad Central de Venezuela.

Brewer – Carias Allan R. (2005 b), *Derecho Administrativo, principios del derecho
público, administración pública y derecho administrativo. Personalidad jurídica en
el derecho administrativo. Tomo II*. Bogotá- Colombia. Ed. Universidad Externado
de Colombia y Universidad Central de Venezuela.

- Brewer-Carías, Allan R. (2005 c.) *Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder*, en: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Brewer – Carías Allan R. (2008 a), *Historia Constitucional de Venezuela, Tomo II*, Caracas Venezuela. Ed. Alfa.
- Brewer – Carías Allan R. (2008 b), *El control del poder en el Estado Constitucional de Derecho y su eliminación en el régimen autoritario Venezolano*, Bogotá. Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- Brewer – Carías Allan R. (c), *La distribución territorial de competencias en la Federación Venezolana*, Recuperado de <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20434.pdf>.
- Briceño, Héctor (2013) *Los consejos Comunales y la Democracia Participativa en Venezuela*. Recuperado de http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2013/pdf/B102_ch2.pdf
- Brierly, J.L.(1.905) *La ley de las naciones*. México. Ed. Nacional.
- Caminal, Miquel. (2002), *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional; prólogo de Ferrán Requejo*. Barcelona, Ediciones Paidós.
- Descartes René. (2010), *Libertad y Generosidad*. Recuperado de <http://www.24symbols.com/r3/libertad-y-generosidad/2462/93670?pct=1>.

- Domínguez Franceschi. (2012) *Las constituciones de Venezuela*. Recuperado de <http://leyeshistoria.blogspot.com/2012/12/constitucion-de-1864.html>
- Durand, Charles (1955) *Confédération d'états et état fédéral*. París: Marcel Rivière
- Dye, Thomas R. (1991) *Competition among Governments*. Estados Unidos: Lexington books.
- Estupiñán Achury, Liliana (2012), *Desequilibrios territoriales*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario.
- Expediente No. 16571 *sobre la revisión judicial* (Tribunal Superior de Justicia de Venezuela, 2006).
- Fallo N° 17 *sobre el referendo para convocar a una Asamblea Constituyente* (Corte Suprema de Justicia de Venezuela, 1999).
- Fallo No. 85 *sobre el Estado de Derecho y Estado Social de Derecho* (Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, 2002).
- Fallo *sobre la economía social de Mercado*. (Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Caso Pedro Antonio Pérez Alzurutt II, 2001)
- Fallo *que define el Estado Bienestar*, (1992)(Corte Constitucional de la República de Colombia. Exp. T- 406 de 1992. Mp. Ciro Angarita)
- Fallo *que trata la autonomía de los municipios en Venezuela*, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, expediente No. 03-2415 , 2011)

- Fernandez, Américo (2012) *Cronología del Estado Bolívar*. Recuperado de <http://cronologiadelestadobolivar.blogspot.com/2012/10/la-constitucion-de-angostura.html>
- García Garrido Manuel de Jesús. (2000), *Diccionario de jurisprudencia romana*. (3ª ed.). Madrid. Ed. Dykinson S.L.
- García Pelayo, Manuel. (1964 a). *Derecho constitucional comparado (7ª. ed.)*. Madrid: Rev. De Occidente.
- García Pelayo, Manuel. (1.984 b), *Derecho constitucional comparado/ Manuel García – Pelayo; Introducción de Manuel Aragón*. Madrid. Alianza Editorial.
- Hamilton, Alexander.(1.943) *El Federalista, traducción española de Gustavo R. Velasco*, Cap. XXXIX (Madison). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández- Mendible Víctor Rafael. (2013). *La asociatividad entre las entidades territoriales en la República de Venezuela*. Estupiñan Achury, Liliana y Restrepo Medina Manuel Alberto. (coord.), *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial* (pp. 55 - 81.). Bogotá: Universidad del Rosario
- Hernández Becerra, Augusto. (2006), *Nivel Territorial intermedio en Colombia y Venezuela*. Provincia N° 15, enero-junio 2006. pp. 95-116. Publicación de la Universidad Externado de Colombia.
- Higuerote, Miranda. (2010), *Historia contemporánea. Características de la Constitución de 1830.* Recuperado de <http://jdasilvam0910.blogspot.com/2010/10/caracteristicas-de-la-constitucion-de.html>

Labrador, Blagdimir. (2013 mes, día) La política económica (1999-2012), *El mundo*.

Recuperado de [http://www.elmundo.com.ve/firmas/blagdimir-labrador/la-politica-economica-\(1999-2012\).aspx](http://www.elmundo.com.ve/firmas/blagdimir-labrador/la-politica-economica-(1999-2012).aspx)

Laski, Harold Joseph. (1.948), *The American democracy: a commentary and an interpretation*. New York: Viking press.

Lechner Norbert. (1999). *Transición política, política en transición. De porqué la política ya no es lo que fue*. Darío Salinas Figueredo (coord.), Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina (pp. 55 - 66). Recuperado de http://books.google.com.co/books?id=bdcJUfWuDBoC&pg=PA55&lpg=PA55&dq=no+es+lo+mismo+tener+democracia+que+gobernar+democr%C3%A1ticamente&source=bl&ots=DNLSujvIaT&sig=DOd8mS5ssw_wF2H1BAO-t7223D8&hl=es-419&sa=X&ei=Op_RUt3RA_jMsQSumoKQDA&ved=0CC0Q6AEwAQ#v=onepage&q=no%20es%20lo%20mismo%20tener%20democracia%20que%20gobernar%20democr%C3%A1ticamente&f=false

Loreto González, Irene (2010).El sistema federal como modelo político-territorial del Estado. Recuperado de <http://historiaconstitucionalvenezuela.blogspot.com/>

Magnotta, María Rita. (2012- 2013). *La organización del poder judicial y las relaciones entre jueces ordinarios y tribunal constitucional en los estados miembros de la unión europea*. Traducido por el italiano Francisco Javier Durán Ruiz. Recuperado de http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/07_MAGNOTTA.htm#abstract

Marapacuto, Eduardo. (2005) *Reforma, Estado y Revolución. Cambio institucional en Venezuela*. Táchira- Venezuela: Fondo Editorial nuevo tiempo.

Martínez Sospedra, Manuel. (2002) *Concepto de Constitución y Control de Constitucionalidad*. Iniciativa, Revista del instituto de estudios legislativos de la legislatura del Estado de México, (17), 13-50. Recuperado de

<http://148.215.202.57/inesle/PUBLICACIONES%20INESLE/REV-INI/RI-17/RI17.pdf>

Michael, Lotar (2006). *El Estado Federal Experimental*. Traducido del alemán por Juan Luis Fuentes Osorio. Recuperado de <http://www.ugr.es/~redce/REDCE6/articulos/01lotharmichael.htm#uno>

Mollien, Gaspard- Theodore, conde de. (2005) *El viaje de Gaspard- Theodore Mollien por la República de Colombia en 1823*. Edición conmemorativa del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Prólogo de Carlos José Reyes. Bogotá, Colombia: Biblioteca virtual del Banco de la República.

Monroy Cabra, Marco Gerardo (2007), *Ensayos de teoría constitucional y derecho internacional*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Mouskheli, Michel. (2011), *Teoría jurídica del Estado Federal*; México: Ediciones Coyoacán.

Pérez Villa, Jorge. (1998), *Compendio de derecho Constitucional, Tomo I, Derecho constitucional General*; Bogotá Colombia: Ed. Leyer.

Rodríguez Zerpa, Armando (2009), *La reciente modificación a la ley orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano*. Provincia, (22), 11-40. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29781/1/articulo1.pdf>

Romero Méndez, Carlos (2007), *La entrada de Venezuela en el MERCOSUR: Repercusiones internas*. Idis. Instituto Latinoamericano de Investigadores Sociales. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05536.pdf>

- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría Política*. España. Alianza editorial.
- Suarez Mejías Jorge Luis. (2003). *El status jurídico de los consejeros de derechos y los consejeros de protección en la LOPNA*. Cristóbal Cornieles y María G. Morais (coord.), IV Jornadas sobre la LOPNA (pp. 259- 302). Recuperado de http://books.google.com.co/books?id=b58MjbMcIC8C&pg=PA259&lpg=PA259&dq=jorge+luis+suarez+mejias&source=bl&ots=7oqlQB7tH&sig=21011f4d_UQnGPq0S9Tzqrd8z3c&hl=es-419&sa=X&ei=joJDVIP9I4SQNuTHgagO&ved=0CE8Q6AEwDQ#v=onepage&q=jorge%20luis%20suarez%20mejias&f=false
- Suelt, Cock Vannesa. (2010) *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como proceso federal Estudio de la autonomía regional y local en los sistemas federales*; Lisboa, Ed. Juruá
- Thurgood Marshall, Federal Judiciary Building (2000) *El Sistema Federal Judicial en los Estados Unidos Presentación para Jueces y Personal Administrativo del Ramo Judicial en Países Extranjeros*; Washington, D.C. Recuperado de <http://photos.state.gov/libraries/argentina/8513/faqUSA/fedjudsistema.pdf>
- The Federalist. (1.957) *El derecho de gobernar: cartas federalistas/escritos de Hamilton, Madison y Jay sobre la Constitución de EE.UU.*; Buenos Aires: Ed. Agora.
- Vandelli, Luciano (1991) *El poder Local. Su origen en la Francia Revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*; Madrid, ministerio para las Administraciones Públicas.
- Vázquez Josefina Zoraida. (2007). *El Federalismo Mexicano, respuestas al regionalismo*. Ferrán Requejo (coord.), Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso Español (pp. 387 - 419). México: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Venezuela, Ministerio de la Secretaría de la presidencia. (2000). Diario Oficial, *Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario por la cual se exponen los motivos de la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas: recuperado de http://www.defiendete.org/html/de-interes/LEYES%20DE%20VENEZUELA/LEYES%20DE%20VENEZUELA%20I/EXPOSIC_MOTIVOS_CONST_VENEZUELA.htm

Vidal Perdomo, Jaime (1999), *La estructura del sistema federal*. Bogotá: Ed. Universidad del Rosario.

Watts, Ronald Lampman. (2006), *Sistemas federales comparados; traducción e introducción de Esther Seijas Villadangos*. Madrid: Marcial Pons: Ediciones Jurídicas y Sociales.

Walker, Thomas. (2006), *The history of the law of nations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wheare, Kenneth Clinton. (1.953). *Federal government*. 3a Edición. Londres: Universidad de Oxford.

Zambrano Freddy. (2004 a) *Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, Comentada*. Caracas Venezuela: Ed. Atenea C.A. Vol. 1.

Zambrano Freddy. (2004 b) *Constitución de La República Bolivariana de Venezuela, Comentada*. Caracas Venezuela: Ed. Atenea C.A. Vol. 2.

Normas:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1931

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1947

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1953

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

Constitución de la República de Colombia

Ley habilitante 2013 por medio de la cual se entregan facultades extraordinarias al
Presidente de la República Bolivariana de Venezuela

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia 2010

Decreto Con Rango, Valor Y Fuerza de ley Orgánica de La Administración Pública 2008

Ley Orgánica De Descentralización, Delimitación Y Transferencia De Competencias Del
Poder Público 2009. LOD

Ley orgánica de Protección al niño, niña y Adolescente, del Estado venezolano. Gaceta
Oficial N° 5. 266 Extraordinario de fecha 2 de octubre de 1998.