

Ficha para citar este artículo:

Carrillo Artiles, Carlos Luis. "El particular Estado Federal Venezolano y la Descentralización Administrativa en Venezuela" Gaceta Jurídica N°. 3. Universidad de Santander UDES. Julio diciembre 2008 Bucaramanga Colombia. 2008

ISSN. 2011 2971

EL PARTICULAR ESTADO FEDERAL VENEZOLANO Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA.

CARLOS LUIS CARRILLO ARTILES.

Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela.
Doctorando en Derecho en el Centro de Estudios de Post Grado de la Universidad Central de Venezuela.
Miembro Docente Investigador por concurso de oposición adscrito al Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela.
Profesor de Post Grado en la especialización de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Católica Andrés Bello.
Profesor de Post Grado en la especialización de Derecho Constitucional en la Universidad Libre de Colombia Conferencista invitado en las Universidades de Los Andes de Bogotá, El Rosario de Bogotá, Militar Nueva Granada de Bogotá, de Santander en Bucaramanga, Nariño en Pasto.
carrilloartiles@hotmail.com

A título introductorio.

El presente opúsculo redactado especialmente para ser publicado por la Universidad de Santander en Bucaramanga pretende efectuar un análisis histórico de la singular estructura federal como organización estatal asumida constitucionalmente en Venezuela desde su génesis como Estado Nacional en 1811, y al mismo tiempo atisbar en los detalles del tímido mecanismo de descentralización nacido a la luz de la Constitución venezolana de 1961, el cual fue ampliado cuantitativamente en las disposiciones constitucionales de 1999.

Nuestra expectativa concreta consiste en determinar en primer lugar, si efectivamente en Venezuela ha existido un real "Estado Federal", y en segundo lugar, abordar el texto de la recién promulgada Constitución de 1999 para verificar si realmente se abre un nuevo

camino para la implementación y fortalecimiento del mecanismo de descentralización como una novedosa política y finalidad del Estado Venezolano, o si por el contrario se trata de una mutación relegada estrictamente a enunciaciones semánticas.

Las Nociones de Federación y Descentralización Administrativa.

Al efectuar una primera inmersión en el tema se impone apriorísticamente aclarar que las nociones de Federación y Descentralización no son conceptos sinónimos y en ocasiones no apuntan hacia el mismo sentido, pues en la praxis puede darse la posibilidad que se edifique una Federación con una estructura organizativa interna centralizada o descentralizada, según el caso, e inclusive, puede encontrarse a Estados en los cuales sea inexistente la alusión a la noción Federativa, sin embargo, al observarse su esquema de distribución interna de competencias entre sus elites territoriales pudiera denotarse que es altamente descentralizada, como sería el ejemplo de la República de Colombia, quien pese a ser un Estado Unitario¹ es altamente descentralizado, tal como lo contempla el artículo 1 de su Constitución, al erigir que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República **unitaria, descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la

¹ Aún cuando Colombia es un Estado Unitario durante un período constitucionalmente erigieron la forma federal, en el siglo XIX, en un paralelismo con Venezuela, en un principio dividiéndose los granadinos entre partidarios radicales de la federación frente a los del centralismo, y luego a partir 1853 con la genesis de los estados colombianos era indetenible la idea de una federación colombiana, donde justamente Santander jugó un papel primordial, hasta su corolario en 1863 con el advenimiento de la Constitución de Rio Negro y el nacimiento de Estados Unidos de Colombia -casí paralelamente con el nacimiento de los Estado Unidos de Venezuela en 1864-, proceso que culminó alrededor de 1876 con la Constitución posterior. Al respecto ver: Galvis Arenas Gustavo. “Los pilares del Radicalismo” en Revista “Estudio” No 337. Año LXXXV Septiembre 2008, Bucaramanga. Pags.23 al 36

integran y en prevaencia del interés general.”² En ese sentido la doctrina agrega que el Estado unitario, “puede ser simple o complejo, según mantenga más o menos pura su organización centralista o haya avanzado hacia la descentralización sin romper su carácter unitario.”³

“El sistema federal supone la pluralidad política en medio de un pacto de unión que suscriben varios estados. Es una asociación de estados soberanos que delegan soberanía en el nivel federal pero se reservan su propia Constitución, su legislación estatal, su autonomía fiscal, su administración pública y de justicia independientes.”⁴

Sin embargo, lo que si es incontrovertible es que, “todo sistema federal o de distribución vertical del Poder Público (descentralización política), por supuesto, está montado sobre un sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional (federal), el nivel de los Estados Miembros (estadal) y el nivel municipal. Una Federación como sistema de descentralización política será más completa mientras más competencia tenga los niveles estadales. En cambio, una Federación será contradictoriamente más centralizada mientras más competencias públicas se concentren en el nivel nacional (federal) y en el municipal.”⁵

Por lo tanto, la noción de Federación en un aproximación conceptual, alude a un sistema de pluralismo territorial basado en la

² Constitución de la República de Colombia. Artículo 1.

³ **TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO.** “DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL” Universidad Nacional de Colombia. Bogotá Colombia. 2001. Pg. 77.

⁴ **TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO.** Obra Citada. Pg. 80.

⁵ **BREWER CARIAS, ALLAN.** “BASES LEGISLATIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA. (1990: EL INICIO DE UNA REFORMA).”, en Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos No.11. 3era. Edición. Caracas. 1994. Pg. 16.

coexistencia de dos estados (el Federal y el federado) que se han fusionado con la convicción de conformar una unidad nacional con soberanía frente a otros Estados del Derecho Público Internacional, por lo que, “los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía a favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor. La organización federal se basa en la idea de que (sic) la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y la autonomía regional”.⁶

Por ello, “la forma federal del estado se da cuando en el mismo existen una serie de entidades territoriales periféricas, que poseen su propia autonomía, e incluso, una soberanía que parcialmente delegan en la unión o poder central, constituyendo tal delegación la exclusión de realizar determinados actos que debiliten la unión creada. El federalismo puede tener distintos grados de acuerdo con la naturaleza de las facultades delegadas. En el estado federal cada una de las uniones es territorial y mantiene en principio sus propios poderes de gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, sin que ello impida a la existencia de estos mismo (sic) poderes en la sede que representa al sistema federal.”⁷

Indudablemente que “el federalismo es la aportación americana más importante en la teoría y practica del Estado Moderno”⁸, y como

⁶ **LOWENSTEIN, KARL.** “TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN”. Editorial Ariel. Madrid. España. Pg. 356.

⁷ **RONDON DE SANZO, HILDEGARD.** “ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999. PARTE ORGÁNICA Y SISTEMAS”. Editorial 3xlibris. Caracas Venezuela. 2001. Pg. 49

⁸ **LOEWENSTEIN, KARL.** Obra Citada. Pg.354.

no existe una receta o esquema único de Estado Federal, Venezuela ha edificado un sistema de Federación que se despunta como figura sui generis a lo criollo, a la que se le han efectuado una diversidad de críticas y argumentos, partiendo inclusive de nuestro Libertador Simón Bolívar, quien en el Manifiesto de Cartagena de 1812, atribuyo a la adopción del esquema federal como forma organizativa del Estado, la razón de la pérdida de la Primera República. Sin embargo, al verificar los argumentos de sus imputaciones se puede advertir que, no son propiamente acusaciones contra el sistema federativo, sino contra el comportamiento en el gobierno de un grupo social que interpretó de manera equívoca al mandato constitucional.

Acota el Libertador que en esa República se “escogió filósofos por jueces, dialécticos por tácticos y sofistas por soldados”. Luego agrega que “en la milicia, con los sueldos de la plana mayor, hicieron odioso el ejército a los pueblos” y culmina sentenciando que se produjo “la disipación de la renta pública en objetos frívolos y superficiales, sueldos de infinidad de oficinistas, de secretarios, de jueces, de magistrados, de legisladores dieron un golpe mortal a la República que se vio obligada a emitir papel moneda sin otra garantía que la renta de la Confederación. Tales desmanes no pueden atribuirse a un sistema de gobierno, sino en todo caso a un grupo social, el más culto, exclusivo y poderoso del nuevo Estado.”⁹

En contraste la figura de la Descentralización puede darse de contenido político entre entes u orbitas territoriales, o de sustrato administrativo, ya sea territorial o funcional, siendo un rasgo típico de su conceptualización, “la creación de entes subordinados a las

⁹VELÁSQUEZ, RAMON JOSE. “VENEZUELA, EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN.” en “Descentralización Gobierno y Democracia. Caracas. Venezuela. 1998. Pg.6.

personas públicas territoriales, en los cuales se descargan funciones administrativas propias de éstas a los fines de una mayor agilidad en la gestión. De esta noción es importante retener la idea de que (sic) la descentralización administrativa, por su propia naturaleza, sólo supone la transmisión de potestades también administrativas a los entes descentralizados, y nunca funciones que se resuelvan en actos de rango legal.”¹⁰

Una constante de la descentralización es el pluralismo en el ejercicio de las competencias públicas, identificándose con “la transferencia de competencias decisorias de una persona político-territorial a otra u otras personas jurídicas distintas del ente público territorial transfiriente. Es una distribución de competencias, pero no dentro de una misma organización jerárquica, sino una transferencia de competencias hecha a personas jurídicas distintas del ente transfiriente. También puede considerarse una descentralización la asignación de cometidos, por aquellas personas a personas jurídicas de derecho privados estatales.”¹¹

El transitar del esquema federativo venezolano.

Usualmente al esquema federativo venezolano se le atribuye históricamente su nacimiento constitucional en 1864 con el advenimiento de los liberales al poder luego de la cruenta guerra civil provocada por la revolución amarilla; pero en realidad al efectuar una revisión acuciosa de nuestro devenir Constitucional, emerge incontrovertiblemente de la lectura de la primera Constitución

¹⁰ LINARES BENZO, GUSTAVO. “EL ARTICULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO” en Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación. Obra citada. Pg. 148.

¹¹ BREWER CARÍAS, ALLAN. “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA.” Editorial Jurídica Venezolana. Colección Monografías Administrativas No.1. 3era Edición. Caracas. Venezuela. 1984

Venezolana de 1811, una serie de elementos que demuestran el arraigo de mayor antigüedad para tal pretensión de organización estatal.

Esa primera Constitución de 1811, producto del Congreso Constituyente compuesto por diputados de la Provincias que se unieron desde 1777, erige con especificidad unas “Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad general de la Confederación”, influidas sin lugar a dudas por el pensamiento de la revolución Francesa y por el esquema del Constitucionalismo Norteamericano vigente para la época, aunque para ese momento de acuerdo a un sector de la doctrina, la realidad fáctica de Venezuela distaba mucho de una verdadera Federación como una unión de entidades con singularidades propias que conformarían un orden superior federal, por cuanto las Provincias Venezolanas que se unían para formar el Pacto Federal, no eran verdaderos centros de poder, ya que no detentaban autonomía, singularidad o particularidad alguna en la vida política, ya que carecían de soberanía e identidad propia.

En contraposición para otros doctrinarios, “la adopción de la forma federal obedeció a la realidad político territorial que nos había legado la colonia española y lusitana, de manera que la Federación vino a ser la solución ideal, en los Estados que la adoptaron, para formar los Estados independientes, particularmente en las áreas coloniales compuestas por una gran extensión territorial (Argentina, México, Brasil, Venezuela) y múltiples demarcaciones territoriales coloniales ... En América Latina, España había conformado en la época colonial un sistema de gobierno y administración altamente descentralizado, organizado en Virreinos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, como antes había

ocurrido con los imperios históricos. La Provincia así, conforme al concepto romano, era la unidad colonial básica de ultramar, especialmente establecida en el gobierno colonial, hasta el punto de que (sic) para la organización político territorial de la propia España peninsular, sólo fue en 1830, pero conforme al modelo napoleónico de Estado centralizado.”¹²

Más allá de esa acrisolada discusión doctrinal sobre esa realidad narrada, la Constitución de 1811 expresamente manifestaba que: “En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservaría cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia: en uso de ellas tendrían el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial, baxo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas (sic) en esta Constitución, ni se opongan, o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella establecen.”¹³.

Este es el cimiento más remoto del establecimiento o asunción de la figura organizativa estatal federal en nuestro país, por el cual optaron las Provincias de “Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Truxillo y Caracas”. Al mismo tiempo esa Constitución estableció una serie de límites taxativos a la autoridad de las Provincias, entre los cuales resaltaban que no podrían ejercer ningún acto que correspondiera al Congreso o Ejecutivo de la Federación; ni efectuar ningún tipo de alianzas entre sí; levantar tropas; suscribir pactos o convenios con potencias extranjeras; y lo más significativo es que aunque se les reconoció la facultad de dictar sus leyes particulares, éstas no podrían entrar en vigencia sin antes ser

¹² BREWER CARIAS ALLAN. Obra Citada. Pg. 11.

¹³ Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 23 de diciembre de 1811.

sometidas al juicio del Congreso Federal, con lo que se evitaba cualquier entorpecimiento, solapamiento o contradicción con la marcha y ejecución de las leyes federales.

Luego en la Constitución dictada por la Constituyente de Valencia en 1830, se conformó al Estado Autónomo surgido como producto de la disolución de la Gran Colombia, el cual estaba dividido territorialmente en Provincias, Cantones y Parroquias, adoptando como estructura organizacional de gobierno la Centrofederación, en donde cada Provincia gozaba de una Asamblea Legislativa Provincial, conformada por diputados de cada cantón designados por colegios electorales.

Posteriormente la Constitución de 1857 inserta la innovación de los órganos municipales, como una nueva adición al Poder Público.

Pero fue en la arquitectura constitucional de 1864, producto de cinco años de guerra encarnizada con la consecuente destrucción de ciudades y poblados, donde se creó a los Estados Unidos de Venezuela, por voluntad de las trece Provincias, pasando a conformar entonces a veinte Estados Federados a los cuales el artículo 5º reservaba la facultad de conservar sus votos para la presidencia de la Federación, así como el nombramiento de Senadores al Congreso, protegiendo de esta manera la representación de esas entidades federadas en el órgano legislativo federal.

Su artículo 12 reconocía a los Estados Federados su autonomía, declarándolos iguales en entidad política, conservando en cabeza propia, la soberanía no delegada en el ente federal. Además que se consagró la bicameralidad del órgano legislativo nacional, el cual

detentaba en su seno una Cámara del Senado, la cual era el cuerpo representativo de manera igualitaria entre todos los Estados Federados que conformaban dicha Unión, en el procedimiento de formación legislativa federal.

Uno de los aspectos más resaltantes y de suma importancia de esa Constitución es el consagrado en el artículo 91, por el cual se erige una organización judicial independiente para cada Estado, al patentizar que, “Los tribunales de Justicia en los Estados son independientes. Las causas en ellos iniciadas conforme a su procedimiento especial y en asuntos de exclusiva competencia terminarán en los mismos Estados sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña.”¹⁴ Esta estructuración regional de la justicia en Venezuela por primera vez reflejaba una de las verdaderas características de una construcción federal, sin embargo sólo se mantuvo incólume hasta la Constitución de 1945.

Con exactitud fue en el artículo 15 ordinal 7º de la Constitución de 1945 donde se cercenó dicha competencia a los Estados Federados, nacionalizándose la competencia Jurisdiccional manteniéndose incólume hasta la actualidad el monopolio del Estado Federal u órgano nacional, con lo cual se asestó un duro golpe a la Federación, pues como ya indicamos anteriormente, esa organización autónoma judicial estatal es uno de los elementos típicos y definidores que podrían fortalecer al Federalismo.

La verdad fue que “la vida del Estado venezolano durante la segunda mitad del siglo pasado, transcurrió bajo el dominio de la forma federal, y la lucha permanente por el poder entre los caudillos

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 22 de abril de 1864.

regionales. La pobreza general del país, sin embargo, progresivamente fue centralizando la federación, al irse reduciendo las competencias de los Estados miembros y al ir asumiendo, el Poder Federal, las competencias más importantes. Incluso, la última de las revoluciones caudillistas regionales del siglo pasado, la Revolución Liberal Restauradora de 1899, se inició en nombre de la autonomía de los Estados andinos, llevando a los caudillos al poder, de donde no se irán sino cuarenta años después.”¹⁵

Paradójicamente no es sino hasta la Constitución de 1925, bajo el régimen dictatorial que exaltaba el centralismo autocrático de Juan Vicente Gómez, cuando se incorpora una disposición que otorga a los Estados Federados una ampliación a sus potestades, al establecerse la posibilidad de la elección indirecta de los Gobernadores Estadales por las Asambleas Legislativas de dichos órganos federados conforme a sus Constituciones y Leyes Estadales. Sin embargo, al mismo tiempo y de manera subrepticia se consagró la posibilidad que dicha potestad de elegir sus autoridades, fuese delegada al Presidente de la República, lo cual como es obvio en ese régimen dictatorial, fue delegado unánimemente por todos los Estados al presidente Gómez. Lo más sorprendente es que eso quedo como un resabio inmutable hasta la Constitución de 1961, la cual exaltó un régimen transitorio en su artículo 22 hasta que se pudiera efectuar la transición mediante una Ley con características singulares a una elección directa, que culminó en 1988 con la materialización de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado.

La plataforma constitucional de 1961.

¹⁵ BREWER CARIAS ALLAN. Obra Citada. Pg.12.

Con toda seguridad podemos afirmar que no ha existido ningún instrumento jurídico en Venezuela que haya creado una plataforma constitucional de despegue para sentar las bases de una estructura organizativa estatal que permitiese la viabilidad futura de ejercicios de descentralización, como la Constitución de 1961, aún cuando paradójicamente aludía al llamado sistema de Federación Centralizada, cuyo principal eje de poder descansaba en los partidos políticos.

En ese sentido la primera situación objeto de nuestra atención en esa Constitución de 1961, es la referida por su artículo 2°, el cual afirmaba que Venezuela se erigía como un Estado Federal, en la medida, alcance y singularidades consagradas por esa misma Constitución, emergiendo lo que algunos autores han calificado como un peculiar régimen federativo centralizado.

Uno de los elementos ilustrativos de esa singularidad lo constituían la figura de los Estados Federados, dentro de la división político territorial de la República; la cual además era compartida con el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales (artículo 9). De manera que los Estados eran entidades políticas autónomas e iguales, con personalidad jurídica propia, y que por mandato del precepto 16 estaban “obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República”, con el compromiso de dar “fe de los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios”, y hacer que se ejecuten.

Además gozaban de la posibilidad de fusionarse, modificar sus límites establecidos por dicha Constitución y acordar compensaciones

o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas, siempre y cuando hubiesen sido ratificados por el Senado Nacional.

Dichas Asambleas Legislativas¹⁶ constituían el órgano del Poder Público en cada Estado¹⁷ con competencia legislativa y de examen y control de cualquier acto de la Administración Pública Estadal; estando compuestas por miembros que debían ser elegidos por votación directa con representación proporcional de las minorías, de acuerdo con la respectiva Ley, siempre que cumplieran a cabalidad con las mismas condiciones de elegibilidad exigidas por esa Constitución para ser Diputado Nacional. Es significativo resaltar que los miembros de las Asambleas Legislativas gozaban de inmunidad en el territorio del Estado respectivo, desde diez días antes de comenzar las sesiones hasta diez días después de terminar éstas o de separarse del ejercicio de sus funciones.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21, el gobierno y la administración de cada Estado correspondía a un Gobernador, quién gozaba de un doble carácter, ya que además de ser Jefe del Ejecutivo del Estado era agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción

¹⁶ Estas Asambleas Legislativas ahora posteriormente a la Constitución Venezolana de 1999, se denominan Consejos Legislativos de los Estado, y aún cuando -como ya hemos expresado- son en Venezuela órganos parlamentarios legislativos por representación popular, serían lo que en Colombia son las Asambleas Departamentales, con la diferencia conceptual constitucional que en el caso Colombiano éstos dictan actos administrativos susceptibles de control ante el Consejo de Estado, mientras que en Venezuela, por ser expresión directa de la Constitución las normas dimanadas de los Consejos Legislativos y ser rango legal, son controlador por razones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante control concentrado.

¹⁷ Haciendo las distancias, El Estado Federado en la Federación Venezolana, sería equiparable a los Departamentos en la estructura unitaria colombiana

Ahora bien, dicha Constitución en su artículo 22 preveía una compuerta normativa para que en el futuro por voluntad del Legislador y a través de una específica Ley con condiciones especiales que debía respetar los principios de democracia, representatividad y alternatividad, consagrados en el artículo 3 de dicha norma fundamental, se pudiera establecer una forma distinta de elección y remoción de los Gobernadores, a la prevista transitoriamente en dicho texto constitucional. Ese régimen transitorio otorgaba al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente a los Gobernadores de los Estados. Con dicha disposición se estaba edificando una verdadera regulación reemplazable, pasajera y temporal incorporada dentro del texto normativo pero ubicada fuera del contexto de las disposiciones transitorias, hasta tanto el Congreso Nacional dictase esa Ley Especial.

La exposición de motivos de la Constitución de 1961, afirmaba que “La Comisión adoptó, por vía de transacción, la designación del Gobernador del Estado por el Presidente de la República, pero sólo mientras el Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, no fije otro procedimiento. Se deja abierta la puerta al sistema de elección directa, sin necesidad de reformar la Carta Fundamental. La atribución presidencial encuentra su compensación en la norma según la cual la improbación de la gestión del Gobernador por voto calificado de la Asamblea Legislativa, acarreará la inmediata destitución de aquél, cuando así lo decida la Asamblea por el voto de las dos terceras partes de sus miembros”.

Paradójicamente la idea de esa Ley Especial con condiciones y formalidades rígidas fue retomada a mediados de 1984 y sólo 5 años después fue que logro ser aprobada y promulgada a mediados de

1988. Esa Ley se denominó “Ley sobre elección y remoción de los Gobernadores de Estado” y fue publicada en la Gaceta Oficial No. 34.039 Extraordinaria de fecha 29 de agosto de 1988, contaba con 21 artículos de cuyo contexto se establecía la forma irreversible¹⁸ de elección directa por votación universal y secreta y la remoción de los Gobernadores de los Estados.

En el momento de promulgación de la enunciada Ley se generó una cerrada polémica, entre quienes criticaban que esa legislación iniciaba el proceso de descentralización, concediendo únicamente la elección de autoridades en vez de otorgar con prioridad, posibilidades de financiamiento a los entes estatales; mientras sus defensores, esgrimían que ese era el único camino posible para crear verdaderos liderazgos locales inexistentes para el momento de su implementación, con lo que sin lugar a dudas por primera vez en nuestra legislación, se abría un tangible camino para fortalecer nuestra peculiar federación y posibilitar en el futuro ejercicios de descentralización hacia las estructuras intermedias de nuestra composición político territorial.

Pero “esa era, sin duda, una pieza importante que debía adoptarse en un proceso general que es el de la descentralización política a través de la redefinición del federalismo; pero reducir el problema a la sola elección directa de los Gobernadores era confundir a la parte con el todo, y no percatarse de que con una reforma de esa naturaleza, realizada en forma aislada, no se soluciona el problema de fondo global, que era el de centralismo. En efecto, nada se gana con elegir a los Gobernadores de Estado si éstos no tenían materialmente

¹⁸ Al respecto ver: **Rodríguez García, Armando. “Aspectos Jurídicos del sistema de Elección de Gobernadores”** en Revista de Derecho Público No.33. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.1988.

atribuciones estatales que ejercer, ya que básicamente actuaban sólo como agentes del Ejecutivo Nacional. Era necesario, por tanto, que se realizara un esfuerzo adicional para comenzar el proceso de convertir a los estados de la federación en entidades con competencias autónomas de importancia, a los efectos de que la elección de los Gobernadores fuera un paso más de avance en el proceso de descentralización política. Era indispensable, por tanto, iniciar el proceso de reformulación de la Federación centralizada, de manera de cambiar el sistema de distribución de competencias entre la República o los órganos que ejercen el Poder Nacional (Federal) y los Estados, cuyos órganos ejercen el Poder Estatal.”¹⁹

Retornando a nuestra revisión acuciosa de la Constitución de 1961, consideramos importante resaltar el contenido del artículo 25 que erigía a los Municipios como unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, otorgándole personalidad jurídica; mientras los artículos 26 y 27 dejaban la puerta abierta para que por una Ley Orgánica Nacional se produjera en el futuro un proceso de reforma en su organización, gobierno y administración.

Ese instrumento normativo fue la Ley Orgánica de Régimen Municipal reformada en los años 1988-1989, en la cual “se estableció un sistema municipal de separación orgánica de poderes, distinguiéndose del órgano deliberante, legislativo y de control (el Concejo Municipal) del órgano ejecutivo municipal (el Alcalde), estableciéndose la elección directa de este último.”²⁰ Específicamente en su artículo 51 se consagraba que el Alcalde fuese elegido por mayoría relativa, en votación universal, directa y secreta, con sujeción de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio, pudiendo ser

¹⁹ BREWER CARIAS ALLAN. Ob. Cit. Pg.15.

²⁰ *Idem*. Pg.16.

reelegido en la misma jurisdicción sólo para el período inmediato siguiente. Por su parte, el artículo 56 erigía la elección de los Concejales por votación universal, directa y secreta también con sujeción a la Ley Orgánica del Sufragio, pasándose a la elección por listas abiertas, ya sea en listas completas por bloque o por listas uninominales, con el deseo de aumentar el poder de decisión de los electores e incidir en un efecto disgregador sobre el poder de los partidos políticos.

En otro orden de ideas, se eleva el artículo 136 de la Constitución de 1961, en el cual se enunciaba el cúmulo de materias que serían competencia del llamado Poder Nacional o Federal, entre las cuales resaltaban: Todo lo relativo a la actuación internacional de la República; la defensa de la República; la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional; la organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales; sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera; la organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales; las directivas y bases de la educación nacional; la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública; la administración de justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales; el Ministerio Público; la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial, la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales, la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de

loterías; hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Sin embargo el artículo 137 preveía una verdadera cláusula descentralizadora por medio de la cual, el Congreso Nacional mediante el voto de sus dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podía modificar el cuadro de competencias anteriormente otorgado exclusivamente al órgano nacional, pudiendo transferir determinadas materias a los Estados o a los Municipios con la finalidad de promover la descentralización administrativa. Un aspecto significativo de resaltar de esta disposición constitucional descansa en el hecho que es el único precepto de la Constitución de 1961 que aludía al concepto de Descentralización Administrativa.

Justamente fue ese dispositivo constitucional descentralizador el que permitió que en fecha 28 de diciembre de 1989 fuera publicada la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en la Gaceta Oficial No. 4.153 Extraordinaria, cuyo objeto, en atención a los principios constitucionales, era promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el órgano Federal y los Estados Federados, así como determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional y establecer las fuentes de ingresos de los Estados, instaurando una coordinación entre los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realizara el Ejecutivo Nacional, facilitando la transferencia de la prestación de los servicios del Ente Federal a los Estados Federados.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en su capítulo II

denominado “De las competencias concurrentes entre los niveles del Poder Público”, estableció un listado de servicios prestados en ese momento por el órgano Nacional que en atención a su naturaleza, eran potencialmente transferibles a los Estados por conducto del procedimiento establecido en su artículo 6. Mientras que en su capítulo III, denominado “De la Transferencia a los Estados de competencias reservadas al Poder Nacional”, se permitía la transferencia a dichos Estados Federados de competencias exclusivas, en las materias reseñadas en el artículo 11 de dicha Ley, siempre que tales Estados las asumieran mediante Ley Especial dictada por su Asamblea Legislativa.

Esas competencias exclusivas susceptibles de transferencia eran: 1) organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado; 2) régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, etc; 3) conservación, administración y aprovechamiento de la carreteras, puentes y autopistas en sus territorios; 4) organización, recaudación control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservado a por Ley al Poder Nacional; y 5) administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos público de uso comercial.

Al efecto de establecer una coordinación de las inversiones entre el Ejecutivo Nacional y la Gobernaciones de los Estados, el artículo 16 establecía la obligatoriedad de la elaboración anual de un Plan Coordinado de Inversiones en cada Entidad Federal, con aportes conjuntos de recursos debidamente contemplados en las respectivas Leyes de Presupuesto. Tales planes coordinados de inversiones se concertarían en la Convención Nacional de Gobernadores y serían

sometidos a la aprobación del Presidente la República en Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18, 29 y 30 de dicha Ley.

Retornando al análisis del desarrollo de la Constitución de 1961, resulta importante aducir al contenido del artículo 148 que exaltaba la composición por representación de la Federación en la Cámara del Senado del Congreso de la República como órgano legislativo nacional, integrado por Senadores que debían ser elegidos por votación universal y directa en la proporción de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según lo estableciera la Ley, la cual también determinaría el número y forma de elección de sus suplentes. En ese entonces también estarían integrados al Senado, los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular, por más de la mitad de un período, a menos que hubieren sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones. De igual manera se preveía para conformar la Cámara de Diputados, que se elegirían por lo menos dos Diputados por cada Estado Federal y un Diputado por cada Territorio Federal.

Las implementación de la Federación Descentralizada en la Constitución de 1999.

Al efectuar una breve lectura de la Constitución dimanada de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, se denota diáfamanamente que se ha producido una ampliación cuantitativa en el uso de la expresión “descentralización administrativa” como nunca antes en la historia constitucional venezolana, lo cual en la práctica no es indicativo automático que tengamos en Venezuela, una verdadera estructura descentralizada.

Emerge en primer lugar la afirmación contenida en el Preámbulo, al establecer que uno de los objetivos de “refundar la República” es “establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural” para conformar un “Estado de justicia, federal y descentralizado”.

Este sistema de organización estatal es reafirmado por el artículo 4º de la novedosa Norma Fundamental al aseverar que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.” Por ende, tal exaltación constitucional de estos principios justificarían la supeditación de las entidades federadas al orden Federal.

La conjunción semántica de “Estado Federal Descentralizado”, para cierto sector de la doctrina, resulta inacumulable pues se estarían “fundiendo dos conceptos de diferente naturaleza e identidad, pertenecientes ámbitos conceptuales diferentes. La noción de estado federal, que se contrapone a la de estado central o unitario, alude a la división político territorial. El concepto de descentralización es una figura organizativa que no prescribe lo orgánico sino lo funcional, al referirse a la delegación de funciones del poder central en los poderes periféricos”²¹

Asimismo no sólo se establece la exaltación de la forma de organización estatal como Federación Descentralizada, sino que el artículo 6º agrega también que, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, es y será

²¹ RONDON DE SANZO, Hildegard. Obra Citada.

siempre descentralizado; sometiendo además a nuestra organización político territorial establecida en el artículo 16, a una división del territorio nacional en el de los Estados, Distrito Capital, las Dependencias Federales, los Territorios Federales los cuales se organizan en Municipios que estarán regulados por una Ley Orgánica referida específica sobre la división político territorial que sería promulgada en el futuro por la Asamblea Nacional, cuyo contenido insoslayablemente no sólo garantice la autonomía municipal sino también la descentralización político administrativa.

Además el artículo 158 acota que, la descentralización es una política nacional dirigida a profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Sin embargo, ese panorama de apertura descentralizadora según opinión de algunos constituyentes, no es verdadero ya que “la gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la federación centralizada por la federación descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar a la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto por el Preámbulo como en el artículo 4 ... En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley

constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional.”²²

Quizás uno de los preceptos más significativos de aludir en este opúsculo es el artículo 136, referido a la mal llamada distribución vertical del Poder Público²³ entre los mal llamados Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, pero que en realidad alude a un conjunto de órganos que detentan competencias inordinadas en las distintas elites territoriales, dispuestas de esa manera para visualizar el grado de mayor cercanía del individuo con el ejercicio del poder.

Ahora bien, “la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (Art.136): por ello, los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado. Además está el principio de solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas

²² BREWER CARIAS, ALLAN. “CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999” en Estudios de Derecho Administrativo Volumen I. Libro Homenaje a los 20 años de la Especialización de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas Venezuela. 2001. Pg. 109.

²³ Al respecto ver: CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. “LA COMPOSICION DEL PODER PUBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA” en “Temas de Derecho Constitucional”. Libro Homenaje a Enrique Tejera París. Ediciones del Centro de Investigaciones Jurídicas. Caracas. 2001.

que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras entidades políticas”²⁴

Como resultado de esa distribución del Poder Público en órbitas territoriales, la Constitución Venezolana de 1999 en su artículo 156 otorga un espectro de competencias exclusivas al Poder Público Nacional, entre las cuales resaltan: La política y la actuación internacional de la República; La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional; La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional, conformándose uno único ejército de carácter nacional; La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda; La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias existente entre las esferas territoriales, como posibilidad de definir principios, parámetros y limitaciones; La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, con lo cual siguen siendo órganos nacionales todos los tribunales que ejercen la función jurisdiccional de la República.

Además de la legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros;

²⁴ BREWER CARIAS, ALLAN. “Consideraciones ...” Obra Citada. Pg. 110.

la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Ahora bien, esta novel Carta Magna también trae en su texto, un precepto que pudiera servir de mecanismo descentralizador para modificar la atribución de competencias asignadas con exclusividad al ente nacional pudiendo transferirse a entidades menores mediante una Ley Constitucional, como lo hizo en su momento el artículo 136 para la Constitución de 1961. Esa compuerta en la actualidad es el artículo 157, que establece que la Asamblea Nacional, esta vez por la simple mayoría de sus integrantes desechándose el requisito previsto en la Constitución de 1961 del voto calificado de las dos terceras partes, podría atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa, con lo cual pudiera dictarse en el futuro una nueva Ley Orgánica de Transferencia de Competencias del Poder Público. Todo con la finalidad de fortalecer a esas entidades intermedias y menores como lo son el Estado Regional y el Municipio.

Oportuna es la cita del artículo 159 que concibe a los Estados Federados como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, quienes están obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

El gobierno y administración de dichas entidades políticos territoriales de acuerdo al artículo 160, corresponde a un Gobernador o Gobernadora, quien será elegido o elegida por un período de cuatro

años por mayoría de las personas que votan, con posibilidad de ser reelegido o reelegida de inmediato y por una sola vez para un período adicional; mientras que la competencia legislativa descansará en un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, elegidos por un período de cuatro años pudiendo ser reelectos hasta por dos períodos, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y a los Municipios, órgano que sustituiría a las extintas Asambleas Legislativas previstas en la Constitución de 1961. No obstante, en virtud del artículo 162 se deja a una ley nacional, la posibilidad de regular todo lo relativo al régimen de organización y el funcionamiento de tales Consejos Legislativos, lo cual sin lugar a dudas cercena la autonomía estadual.

En virtud del artículo 164, se preceptúa la competencia exclusiva de los Estados para dictar su Constitución y organizar sus Poderes Públicos; organizar sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de Régimen Municipal; administrar sus bienes y sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales; organizar, recaudar, controlar y administrar sus ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales; controlar 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.

Al igual que organizar su policía y la determinar las ramas de ese servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la

legislación nacional aplicable; crear, organizar, recaudar, controlar y administrar los ramos de papel sellado, timbres y estampillas, con lo que se amplía el ámbito de competencias transferidas por la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989; controlar el régimen y organización de los servicios públicos estatales; ejecutar, conservar, administrar y aprovechar las vías terrestres estatales; conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Sin embargo el artículo 165, advierte que “las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”, ordenando a los Estados descentralizar y transferir a los Municipios los servicios y competencias que éstos últimos gestionen y estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público, pero dejando a salvo que los mecanismos de transferencia estarían regulados específicamente por el ordenamiento jurídico estatal.

Como es fácil observar, la distribución de competencias entre el ente nacional y el ente estatal federado, no revirtió en gran forma “la tendencia histórica de los últimos 150 años, de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados”²⁵, cuando lo

²⁵ BREWER CARIAS, ALLAN RANDOLPH. “FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999”. Cuadernos de la cátedra de Allan Brewer Carías de

necesario era llevar al ámbito estatal un cúmulo de materias que podrían ser ejecutadas con mayor eficiencia por ese nivel intermedio de gobierno.

Muy especialmente tenemos que mencionar el mantenimiento de una amplia centralización tributaria en cabeza del ente nacional, y un relegamiento fiscal hacia el ente intermedio estadual, muestra de ello es la aglutinación monopólica de todo lo relativo a los tributos por concepto de impuesto sobre la renta, sucesiones, donaciones, el capital, la producción, el valor agregado, hidrocarburos y minas, importación y exportación de bienes y servicios, consumo de licores y especias alcohólicas, cigarrillos y manufacturas del tabaco, dejando abierta la posibilidad de cualquier otro impuesto, tasa y renta no atribuida expresamente a los Estados Federados o a los Municipios por la misma Constitución, abriendo la compuerta a que por vía legislativa se creen nuevas formas de pechar situaciones reservadas obviamente al ente nacional.

En otro orden de ideas, el artículo 168 erige la figura de los Municipios como unidades políticas primarias de la organización nacional, ungiéndolos con personalidad jurídica y autonomía propia dentro de los límites de la Constitución y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, siguiendo la misma línea que la Constitución de 1961. El gobierno y administración de dichos entes menores estará a cargo de un Alcalde o Alcaldesa, quien será elegido o elegida por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional, de acuerdo con el artículo 174; mientras que la función legislativa en el Municipio corresponde al Concejo, órgano deliberante integrado por concejales elegidos

mediante el mecanismo previsto en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

De especial relevancia a los efectos prácticos de este trabajo es el artículo 184, el cual prevé que una futura Ley debe crear mecanismos fluidos para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran los servicios hacia instancias más atomizadas como serían las comunidades y grupos vecinales organizados, siempre que éstos gestionen a través de convenios y demuestren su capacidad para gerenciarlos, y detenten personalidad jurídica propia.

Tal transferencia debe hacer especial énfasis en las áreas de los servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura; programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal; construcción de obras y prestación de servicios públicos; participación ciudadana en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

Así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción; participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios,

como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación; creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales; y participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Uno de las novedades orgánicas que trae la Constitución de 1999, es el Consejo Federal de Gobierno, previsto en su artículo 185, el cual se erige como una instancia de multigobierno encargada de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias de la Federación a los Estados Federados y Municipios.

Ese Consejo Federal de Gobierno como ente colegiado plurisubjetivo, estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo y estará integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con su ley. Además contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros, tres Gobernadores y tres Alcaldes.

Por mandato constitucional se le subordina la administración del también novedoso Fondo de Compensación Interterritorial, concebido como un ente patrimonial sin personalidad jurídica, que

tiene por objeto el financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Lo singular es que el Consejo Federal de Gobierno, sin lugar a dudas es un órgano de carácter nacional, aún cuando su composición es plural, el cual tiene como antecedente el Consejo Territorial de Gobierno creado por el decreto 3.104 de fecha 12 de agosto de 1993, pero la Constitución de 1999 le otorga la competencia de aprobar anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y de evaluar las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos, lo cual podría ser un elemento distorsionante de la descentralización. Lo paradójico es que hasta la actualidad año 2008 nunca se ha reunido dicho Consejo Federal de Gobierno ni una sola vez desde su consagración constitucional.

Por último queremos citar el artículo 186, cuyo contenido revela una real contradicción con la conformación del Estado Federal Descentralizado al cual hemos hecho referencia a través de este trabajo. El 186 consagra a la Asamblea Nacional como órgano con unicameral competencia legislativa nacional, la cual estará integrada por diputados elegidos en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país, agregando que cada entidad federal elegirá, además de tres diputados; y que los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados de

acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres; los cuales como establece el artículo 201 son representan al pueblo y a los Estados en su conjunto.

Con lo cual se suprimió el sistema bicameral previsto en nuestro régimen constitucional desde 1811, por lo que ahora “los Estados federados no tienen, pues, una cámara que los represente en este federalismo tan particular. Como lo señala el tratadista Manuel García-Pelayo, cuyas enseñanzas son bien conocidas en Venezuela, “la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal tiene lugar a través de una Cámara compuesta de representantes de los Estados, la cual recibe diversos nombres, según los países (véase Derecho Constitucional Comparado, segunda edición, Revista de Occidente, Madrid, 1951, Pág.220).”²⁶

La asunción de la figura federal palmariamente obliga “que se conservará la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara federal es que puede hablarse de igualdad entre los Estados.

Por ello, estimamos, que resultaba necesario e indispensable, en la nueva Constitución y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del Estado, la conservación del Senado y del bicameralismo, de manera que la forma de elección, tanto de los Diputados como de Senadores, debía reflejar la representación

²⁶ **ANDUEZA, JOSE GUILLERMO.** “EL PODER LEGISLATIVO: LA ASAMBLEA NACIONAL” en La Constitución de 1999, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. Ediciones Anauco. Caracas. 2000. Pg. 17

territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, el Senado quedó eliminado en la Constitución de 1991 (sic), organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.”²⁷

Sin embargo el artículo 206 establece una forma de compensación ante dicha supresión de tal representación federal, al ordenar que los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos.

“No obstante esta consulta no es vinculante para la Asamblea Nacional, con lo cual los Estados dejan de participar en la formación de la voluntad legislativa nacional. En la Exposición de motivos de la Constitución se dice que el unicameralismo “responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de leyes, reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de los órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes entre otras” (véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.5.453 Extraordinaria, de fecha 24 de marzo de 2000)”²⁸

Paradójicamente pareciera que todas esas razones esgrimidas por los constituyentes en manera alguna justifican la supresión de la bicameralidad y la consagración de la unicameralidad, “por el contrario, con algunas de ellas lo que se pretende es debilitar el poder legislativo, sobre todo en su función legislativa y de control del poder ejecutivo. Pareciera que la intención del constituyente fue debilitar el control parlamentario y exaltar un supuesto “protagonismo” de “la

²⁷ BREWER CARIAS, ALLAN. “ FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO...” Obra Citada. Pag. 17.

²⁸ ANDUEZA, JOSE GUILLERMO. “EL PODER LEGISLATIVO: LA ASAMBLEA NACIONAL”. Obra Citada. Pgs.17 y 18.

participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública”, como dice el artículo 62 de la Constitución, que se practica en los sistemas cesaristas de gobierno. Sin embargo, el comentario que se oyó en los corrillos constituyentes fue que el sistema unicameral se estableció para justificar luego la disolución del Congreso, que era bicameral. Una Asamblea Nacional unicameral era incompatible con un Congreso bicameral, y por ello, resultaba indispensable disolver éste para constituir la Asamblea.”²⁹

Bibliografía.

ANDUEZA, JOSE GUILLERMO. “EL PODER LEGISLATIVO: LA ASAMBLEA NACIONAL” en La Constitución de 1999, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie Eventos. Ediciones Anauco. Caracas. 2000.

ARAUJO, ANA ELVIRA. “DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y SERVICIOS PUBLICOS”. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. 1998.

ARIÑO ORTIZ, GASPAR. “DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN” Colección Estudios Administrativos Local. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid España. 1972.

BIELSA, RAFAEL. “CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN” Editorial Roque De Palma. 2da Edición. Buenos Aires. Argentina. 1955.

BREWER CARIAS, ALLAN. “INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES” Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira. 2da. Edición. Caracas Venezuela. 1985.

BREWER CARIAS, ALLAN. “BASES LEGISLATIVAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA. (1990: EL INICIO DE UNA REFORMA).” en Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos No.11. 3era. Edición. Caracas. 1994.

²⁹ **Idem.** Obra Citada. Pgs 19 y 20.

BREWER CARIAS, ALLAN. "REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA Y EN LA AMERICA LATINA." Editorial Jurídica Venezolana. Cuadernos de la Cátedra Fundacional Dr. Charles Brewer Mauco No.1. Caracas. 1997

BREWER CARIAS, ALLAN. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA." Editorial Jurídica Venezolana. Colección Monografías Administrativas No.1. 3era Edición. Caracas. Venezuela. 1984.

BREWER CARIAS, ALLAN. "CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999" en Estudios de Derecho Administrativo Volumen I. Libro Homenaje a los 20 años de la Especialización de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas Venezuela. 2001.

BREWER CARIAS, ALLAN. "FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999" Cuadernos de la Cátedra de Derecho Público, Allan Brewer Carías. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas Venezuela. 2001

CARRILLO ARTILES, CARLOS LUIS. "LA COMPOSICION DEL PODER PUBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA" en "Temas de Derecho Constitucional". Libro Homenaje a Enrique Tejera París. Ediciones del Centro de Investigaciones Jurídicas. Caracas. 2001.

DUVERGER, MAURICE. "INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL" Editorial Ariel. Barcelona.

LINARES BENZO, GUSTAVO. "LEYES NACIONALES Y LEYES ESTADALES EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA. Editorial Jurídica Venezolana. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer Carías No.7. Caracas 1995.

LINARES BENZO, GUSTAVO. "EL ARTICULO 137 DE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGANICA DE DESCENTRALIZACIÓN, DELIMITACION Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO" en Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos No.11. 3era. Edición. Caracas. 1994.

LOWENSTEIN, KARL. "TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN". Editorial Ariel. Madrid. España.

MATOS ESCOBEDO, RAFAEL. "LA CRISIS POLÍTICA Y JURÍDICA DEL FEDERALISMO". Editorial Veracruzana. México. 1944.

MINISTERIO DE ESTADO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN. "INFORME SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA." Memoria del Dr. Allan Brewer Carías, Ministro de Estado para la Descentralización Junio 1993- febrero 1994.

PI Y MARGALL, FRANCISCO. "LECCIONES DE FEDERALISMO". Casa Editorial Seguí. Buenavista Barcelona España.

PNUD/ BM /BID "LA DESCENTRALIZACIÓN. DIALOGO PARA EL DESARROLLO" Editorial Nueva Sociedad. 2da Edición. Caracas.1999.

PRAT, JULIO. "LOS ENTES AUTÓNOMOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN URUGUAYA". Librería Editorial Amalio Fernández. Montevideo Uruguay. 1971.

RAVEAU, RAFAEL. "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL CHILENO Y COMPARADO" Editorial Nascimento. 2da Edición. Santiago de Chile. Chile. 1939.

RIVAS QUINTERO, ALFONSO. "ANÁLISIS CRITICO DEK PROCESO FEDERATIVO VENEZOLANO Y DIFERENCIAS CON EL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO."

RODRÍGUEZ GARCÍA, ARMANDO. "ASPECTOS JURÍDICOS DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DE GOBERNADORES" en Revista de Derecho Público No.33. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. Venezuela.1988.

ROMERO, CARLOS. "LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA Y LA POLÍTICA EXTERIOR". Universidad Central De Venezuela. Caracas. 1997.

RONDON DE SANSO, HILDEGARD. "ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999. PARTE ORGÁNICA Y SISTEMAS". Editorial 3xlibris. Caracas Venezuela.

RONDON DE SANSO, HILDEGARD. "TEORIA GENERAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA" Edición Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV y Editorial Jurídicas Venezolana. Caracas. Venezuela. 1986.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. "LECCIONES DE DERECHO POLÍTICO". Editorial y Librería Prieto. 5ta Edición. Granada. 1984.

SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE. "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Montevideo Uruguay. 1959.

SCHMITT, CARL. "LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN". Editorial Labor S.A. Madrid. 1931.

TRUJILLO MUÑOZ, AUGUSTO. "DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN Y AUTONOMÍA LOCAL" Universidad Nacional de Colombia. Bogotá Colombia. 2001

VELÁSQUEZ, RAMON JOSE. "VENEZUELA, EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN." en "Descentralización Gobierno y Democracia. Caracas. Venezuela. 1998.

Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 23 de diciembre de 1811.

Constitución de los Estados Unidos de Venezuela del 22 de abril de 1864.

Constitución de la República de Venezuela de 1961.

Constitución de la República de Colombia de 1992.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Gaceta Constituyente Diario de Debates Asamblea Nacional Constituyente de 1999.