

Naturaleza Jurídica del Estado Federal descentralizado como organización político-territorial en Venezuela

Jairo Tremont
jairotremont@gmail.com
Universidad Nacional Experimental Francisco de Miranda

Julio Caldera
juliocaldera16@gmail.com
Universidad Bolivariana de Venezuela

Recibido: 17 de noviembre de 2017
Aprobado: 25 de abril de 2018

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación fue analizar la naturaleza jurídica del Estado Federal Descentralizado como organización político-territorial en Venezuela. El Estado federal se forma bajo los principios del federalismo, o sea de la descentralización política. Su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobiernan por su propia Constitución, leyes y autoridades, mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación. Corresponde a la Constitución federal distribuir las competencias entre los órganos centrales y los descentralizados.. La metodología se apoyó en un diseño no experimental, en la modalidad de investigación documental. Se utilizaron las técnicas de observación documental, resumen analítico y examen crítico, bibliografías de autores nacionales y extranjeros; la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la ley Orgánica del Poder Popular (2010). Las técnicas de recolección de datos serán el arqueo bibliográfico y la observación documental, cuyo instrumento será la ficha documental.

Descriptores: estado federal; federalismo; descentralización; político-territorial.

Legal Nature of the decentralized Federal State as a political-territorial organization in Venezuela

SUMMARY

The main objective of this investigation was to analyze the legal nature of the Decentralized Federal State as a political-territorial organization in Venezuela. The federal State is formed under the principles of federalism, that is, of political decentralization. Its territory is divided into autonomous units that, on certain matters, are governed by their own Constitution, laws and authorities, while others are subject to the central legal order of the State and the government of the federation. It corresponds to the federal Constitution to distribute the competences between the central and decentralized bodies. The methodology was based on a non-experimental design, in the documentary research modality. The techniques of documentary observation, analytical summary and critical examination, bibliographies of national and foreign authors were used; the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999) and the Organic Law of People's Power (2010). The techniques of data collection will be the bibliographic archival and the documentary observation, whose instrument will be the documentary record.

Descriptors: federal State; federalism; decentralization.

INTRODUCCION

La Constitución de 1999, actualmente vigente, constituyó a Venezuela como un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, “que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (art.2), organizando a la República como “un Estado federal descentralizado” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4). Ese es el Estado Constitucional en Venezuela: un Estado Federal descentralizado, Democrático y Social de Derecho y de Justicia, 1 montado sobre un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales, entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal (art. 136), cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo,

responsable, pluralista y de mandatos revocables,” tal como lo exige el artículo 6 de la Constitución.

Conviene en todo caso señalar que, en nuestra opinión, que a través de la historia se ha observado la ineficiencia del sistema político territorial sobre el cual nos estamos refiriendo surgiendo una propuesta diferente denominada Estado Comunal como parte del diagnóstico de un problema que los venezolanos hemos asumido, cuando menos, desde la década de los ochenta del pasado siglo: la insatisfacción hacia el modelo de Estado que en la práctica fue desarrollado. Un Estado burocrático, ineficiente, con vicios de corrupción, que no atiende eficaz y eficientemente las tareas administrativas que le corresponden. Durante el pasado siglo, las soluciones a ese problema se formularon dentro del propio Estado Constitucional: la COPRE, por ejemplo, postuló interesantes propuestas de reforma del Estado pero sin desconocer el Estado previsto en la Constitución. Incluso, la Constitución de 1999 fue promulgada para “refundar” al Estado, en parte, recogiendo muchas de las propuestas de la COPRE, como la descentralización.

Sin embargo, desde el 2006, en el marco del modelo socialista, el Gobierno ha tratado de atender el problema recurrente de la ineficiencia del Estado venezolano, creando un Estado paralelo. Fue esa la razón primaria de las Misiones creadas entonces: diseñar una Administración paralela que, al margen de los vicios del Estado, pudiese atender eficiente y eficazmente tareas administrativas en áreas esenciales, como salud, educación y otros.

La Asamblea Nacional sancionó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y avaló, en primera discusión, la Ley Orgánica de Participación y Poder Popular y la Ley Orgánica de Participación Pública. Tales instrumentos reviven elementos planteados en la reforma constitucional, rechazada en 2007, al introducir aspectos como la reorganización territorial, la nueva geometría del poder, el Estado Comunal y la propiedad social.

El diputado Darío Vivas (2009), aseveró que la Ley de Consejo Federal de Gobierno tiene como finalidad romper con los desequilibrios regionales. Alegó que las tres normas le otorgan poder al pueblo para actuar, participar y gestionar.

El abogado constitucionalista y analista político Hermann Escarrá (2013), manifestó que: el Estado comunal no atenta contra la Carta Magna, ni contra gobernadores y alcaldes; tampoco conspira contra la descentralización, “el artículo 184 de la Constitución acentúa la empresa comunal en la descentralización y más bien la fortalece”. Explicó que ese artículo 184 prevé la empresa comunal, las organizaciones de base y el barrio como espacio para la organización social. También se refirió a los artículos 2, 5 y 70 de la Constitución, que en resumen plantean que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y que, además de las asambleas de ciudadanos u otras organizaciones, y elecciones periódicas, el pueblo se puede organizar de diferentes formas.

En base a todo lo explanado por argumentos de diputados, abogados constitucionalistas, profesores universitarios, y voceros del gobierno sobre el tema objeto de estudio, es la razón de realizar este análisis. Escudriñar en la doctrina constitucional venezolana, los principios constitucionales que establecen las constituciones desde 1810 hasta la actual y vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), estableciendo fehacientemente la naturaleza jurídica del Estado Federal en Venezuela.

Objetivo General

Analizar la naturaleza jurídica del Estado Federal descentralizado como organización político-territorial en Venezuela

Objetivos Específicos

Identificar los principios constitucionales que conforman el Estado Federal descentralizado en Venezuela

Describir el marco normativo que rige el Estado Federal como organización política y territorial según el ordenamiento jurídico venezolano

Establecer las tendencias del Estado Federal descentralizado como modelo de organización política-territorial y los cambios propuestos a su modelo constitucional en Venezuela.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Antecedentes de la investigación

Se revisó a González (2012), quien realizó un trabajo de investigación titulado: *La Transferencia de Competencias sobre la Prestación de Servicios Públicos, por parte de los Municipios a los Consejos Comunales*. El siguiente estudio consiste en determinar cómo las distintas leyes del Poder Popular, en primer lugar le dan una figura jurídica a los consejos comunales y en segundo lugar, como estas diversas leyes transfieren competencia de los distintos servicios públicos de los Municipios a los Consejos Comunales, además de esto, cómo interviene el decreto con rango valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, servicios y otras atribuciones.

Los Municipios son entes políticos territoriales, que firman parte del poder público teniendo funciones específicas, establecidas en la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela (1999), y diferente de los demás entes políticos territoriales como el estado, del poder ejecutivo, con sus diversos ministerios y órganos que forman parte del poder público. Estos municipios constitucionalmente, tienen la facultad de descentralizar ciertas funciones y atribuir competencias determinadas a los consejos comunales, entre otros, que son denominadas instancias de participación ciudadana; pero para estudiar el proceso de transferencia de competencias de los municipios a las instancias de participación, es necesario indagar la figura jurídica que adopta los consejos comunales, para establecer efectivamente cual es el proceso que éstos deben seguir para que los municipios le transfiera la competencias según la ley.

A nivel metodológico, el trabajo se constituye como una investigación de tipo documental, ya que los datos utilizados para la realización del mismo son datos secundarios, extraídas de fuentes válidas de otros autores. Las técnicas de recolección

de datos utilizadas son el subrayado y el fichaje. En cuanto a las técnicas operacionales para el manejo de las fuentes documentales se tienen la observación documental, presentación resumida de texto, resumen analítico y resumen crítico. Al final se realiza una recopilación de los datos que permiten redescubrir los hechos.

Entre los resultados que arrojó el presente antecedente, es que señala que efectivamente la Constitución en su artículo 184, establece la creación de mecanismos de descentralización, en donde los Municipios y los Estados transfieran ciertas competencias a las comunidades organizadas, siendo este precepto el que se tomó como base para la creación de los consejos comunales

Entre las conclusiones señaladas por el autor del antecedente, se puede mencionar que las múltiples leyes y decretos leyes del Poder Popular han hecho difícil la materialización efectiva de las instancias de participación ciudadana, ya que dichas leyes son objeto de múltiples reformas que configuran, crean y cambian, órganos y procedimiento, dificultando la tarea de las mismas instancias de participación de saber cuál es efectivamente su rol, y cuáles son sus funciones además de cómo establecer el proceso de transferencia de las competencias del Municipio.

La relación que existe entre el presente antecedente y el trabajo especial de grado, es con respecto a la normativa que rige la descentralización, así como también a quienes les corresponde asumir tales funciones. Todo esto para hacer posible la implantación de mecanismo que sirvan de enlace entre el Estado y la sociedad civil para coordinar acciones orientadas a elevar la calidad de vida de la población

Bases Teóricas

Teorías sobre el federalismo

Las obras más destacadas en torno a los estudios sobre el federalismo, tienen sus raíces en el trabajo de William Riker (1964) *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Pese a las críticas y comentarios que tuvo en posteriores investigaciones, es fundamental explorar y comprender cuál es su definición y los orígenes que da a esta temática. Para conocer los fundamentos de Riker en lo que respecta al origen de los sistemas federales, primero es importante partir de la definición. Su noción básica

trata de un sistema con dos niveles de gobierno, en el que un conjunto de gobiernos ya constituidos reconocen que un gobierno federal tiene autoridad sobre todo su territorio y población, para aquellas funciones que afectan al conjunto, mientras que retienen para sí, aquellas competencias que solamente están relacionadas con su propio territorio (Ellner, 2002).

En lo que respecta al origen de los sistemas federales, Riker interpretó al federalismo como un pacto entre los futuros dirigentes nacionales, y los dirigentes de los gobiernos constituyentes con el fin de la expansión de territorio, y una mejor forma para establecer los impuestos y aumentar los ejércitos (Lucca, 2008).

Un tema central en su estudio es la organización del sistema de partidos. Ésta, es una variable que la considera con destacada influencia sobre el mantenimiento del federalismo. La relación federalismo-sistema de partidos, tiene para Riker el siguiente razonamiento: "... The federal relationship is centralized according to the degree to which the parties organized to operate the central government control the parties organized to operate the constituent government". (1964:129). Por tanto, Riker afirmará que la causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un sistema federal es la variación en el grado de la centralización de los partidos.

Por otra parte, sobre las teorías del federalismo, se encuentra la tesis de Alfred Stepan (1999), quien procura ir más allá de la teoría de Riker, marcando su diferencia en términos de categorización, por su rechazo a la dicotomía centralización – descentralización. Según su concepción, en los sistemas federales los gobiernos subnacionales tienen representación e influencia en el ámbito nacional por lo que, el federalismo puede ser categorizado en torno a un continuo que mide el nivel de restricción que la constitución federal ejerce sobre cada unidad de gobierno.

Se plantea autores contemporáneos que postulan estudios sobre la temática del federalismo. El primero fue Jonathan Rodden (2004), quien afirma que muy rara vez los gobiernos centrales plenamente ceden autonomía a los gobiernos subnacionales. Esto lo lleva a definir al federalismo no como una distribución de facultades entre los

gobiernos, sino más bien como un proceso estructurado por un conjunto de instituciones a través del cual la autoridad se distribuye y redistribuye.

Estado Federal

Según Gámiz (2008), un Estado federal etimológicamente es aquel que estuvo formado por varios estados o entidades, las cuales se mantenían separados antes del pacto. Se ha conceptualizado el federalismo como la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo a una coordinación fundada en un reparto racional de competencias.

Según Naranjo (2008), el Estado federal se forma bajo los principios del federalismo, o sea de la descentralización política. Su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobiernan por su propia Constitución, leyes y autoridades, mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación. Corresponde a la Constitución federal distribuir las competencias entre los órganos centrales y los descentralizados. Ella hace una distribución horizontal que comprende a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Cada una de las unidades territoriales tiene su propio congreso, su poder ejecutivo y sus cortes de justicia, que se mueven dentro del marco de competencias señalado por la Constitución federal.

Descentralización

La descentralización se puede definir como un proceso de redistribución de poderes del Estado, a favor de mayor autonomía, eficiencia y protagonismo de las regiones y los municipios y, de una participación más directa de la sociedad en el cumplimiento de los asuntos públicos. La descentralización surge como consecuencia de la acumulación de poder en una autoridad política, que este poder llegar a ser tan grande que es necesaria su descentralización para evitar que llegue a desbordarse, y la manera de realizar esta descentralización es a través de la creación de nuevos organismos, que puedan tomar sus propias decisiones y que gocen de tal autonomía que puedan prestar

todos los servicios públicos, pero, que al mismo tiempo posean una independencia del Estado Unitario, de tal manera que no puede atentar contra el mismo. (Fajardo, 2012)

Sistema de Variables

Señala, Ramírez (2002), que cuando en una investigación se trabaja con objetivos se deben derivar de ello las variables, en este sentido, se debe proceder a la operacionalización de variables, lo cual, de acuerdo con el mismo autor, “se trata de descomponer cada una de las variables en estudio en los aspectos que las componen a fin de facilitar la recolección, con un alto grado de precisión, de los datos necesarios.” (p. 125)

A continuación se presenta el sistema de variables en la que se muestra la variable con sus respectivas dimensiones a estudiar, y así mismo, los indicadores que van a permitir llegar a cada objetivo específico para lograr el objetivo general. (Ver Cuadro N°.1)

Cuadro 1. Sistema de Variables

Objetivo General: Analizar la naturaleza jurídica del Estado Federal descentralizado como organización político-territorial en Venezuela

Variable	Definición	Dimensión	Indicadores
Estado Federal Descentralizado	Forma de organización del Estado, en la que convergen varios estados independientes, donde se prevea una distribución del Poder Político a través del sistema de distribución vertical del Poder hacia las regiones autónomas	Institucionalidad Organización Político-territorial	*Garantías *Derecho *Protección *Principios *Normativa *Garantías

	(Tremont y Caldera 2016)		
--	-----------------------------	--	--

Elaboración: Tremont y Caldera (2016).

Modalidad de Investigación

La investigación es de tipo jurídica-descriptiva, donde según Navas (2008), esta busca describir todos aquellos fenómenos que caracterizan una situación jurídica dada, por consiguiente, este estudio busca analizar la naturaleza jurídica del Estado Federal descentralizado como organización político-territorial en Venezuela; en uno de sus objetivos específicos se busca describir el marco normativo que rige el Estado Federal como organización política y territorial según el ordenamiento jurídico venezolano.

De acuerdo a los medios para recolectar los datos, el trabajo de grado se enmarca dentro de los parámetros del tipo jurídico que en concordancia con Navas (2008), señala que “es la que se realiza sobre el aspecto fáctico (...) extrayendo la información de la realidad misma” (p.110). El mismo autor especifica que la investigación jurídica, utiliza procedimientos de carácter reflexivo y sistemático; para esto, la investigación jurídico-descriptiva, busca controlar el conjunto de información, usa el sentido lógico, crítico y creativo, con el objeto de indagar el estudio de las normas, los hechos y los valores, considerando la dinámica de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se desarrollan en los estudios jurídicos.

Diseño de la Investigación

Debido a las características que presenta el presente trabajo de Investigación, el mismo se enmarca en un diseño de investigación documental, cuyo objetivo según Navas (2008), es aquella mediante la cual juristas pueden confrontar de una forma crítica sobre la opinión propia de un experto en materia legal con lo de otros autores de esta materia, en este sentido, mediante el diseño documental se pueden detallar los avances

que ha tenido el tema con respecto a otras investigaciones o unidades documentales con respecto al tema.

Población y Muestra

La población según Arias (2012), "es el conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán extensivas las conclusiones de la investigación" (p. 81). De ahí que para el presente estudio, se tomó como población todas las unidades de análisis vinculadas con el derecho constitucional venezolano en relación a la variable en estudio. La población en esta investigación son las siguientes: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la Ley de Reforma Parcial de La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2009) y la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010).

Por su parte, Arias (2012), que la muestra es "un conjunto representativo y finito que se extrae de la población accesible" (p. 83). En este caso se establece que la población o muestra sometida a estudio es considerada como aquellos extractos de análisis y artículos provenientes de los diferentes textos, leyes y demás elementos que permitan llevar a cabo este estudio centrado en un diseño jurídico-documental. Para efectos de esta investigación, la muestra consiste en los artículos siguientes: 4, 156, 168 y 185 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999); 26 y 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular (2010); 11 de la Ley de Reforma Parcial de La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (2009); 2 y 7 de la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (2010)

Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos

Técnicas

En cuanto a las técnicas e instrumentos de recolección, vale citar a Nava (2008), quien establece que una técnica de recolección de datos define su carácter científico-jurídico en términos de utilidad en el proceso de la investigación socio-jurídico en el cual se

enmarca una investigación vinculada con las relaciones sociales, las cuales responden a las necesidades de la investigación de un problema científico.

Los instrumentos utilizados para este estudio, según Arias (2012), serán:

- Cuaderno de notas.
- Ficha bibliográfica.

El Arqueo Bibliográfico: Chamorro y Fernández (2003) definen este proceso como “la revisión documental exhaustiva para identificar las investigaciones que directamente se han realizado sobre la temática a fin optimizar su estudio” (p. 204). De acuerdo con ello, el arqueo bibliográfico consistirá en recopilar los datos a través de medios impresos (textos, leyes, trabajos de investigación, entre otros) e internet.

Observación Documental: Para Sierra Bravo (2003), este tipo de observación se basa en un análisis realizado “sobre los documentos actuales o históricos de todo género que recogen y reflejan hechos y datos de interés social” (p. 240). Por medio de esta técnica se analizaron las diferentes fuentes recopiladas por medio del arqueo bibliográfico, efectuando para ello lecturas rigurosas del material y seleccionando los datos relevantes para el estudio.

Instrumentos

Los instrumentos para este estudio fueron las fichas documentales que permitió recabar datos vinculados con el tema objeto de estudio. Por ello, se utilizaron las fichas documentales. Para Sánchez (2007), jurista especialista en metodología de la investigación jurídica, sostiene que las fichas documentales “se tratan de aquellas fichas en donde se registran los razonamientos contenidos en libros, leyes, fallos jurisprudenciales, revistas jurídicas, y cualesquiera otros instrumentos jurídicos que sirvan de base al desarrollo del trabajo de investigación” (p. 78).

Técnica de Procedimientos y Análisis de Datos

En esta investigación de tipo documental con diseño bibliográfico, se realizó un análisis de contenido de la información recolectada, por medio del cual se procedió a separar cada uno de los elementos que conforman el problema estudiado, para posteriormente

interpretarlo y luego llegar a la formulación de conclusiones.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La presente fase contiene el tratamiento de los datos obtenidos en el contacto con la realidad estudiada, a través del llenado del instrumento de recolección de los datos utilizado. Se desarrollan los tópicos relativos con el tipo de análisis, nivel de análisis, forma de presentación y análisis de los resultados, dando respuesta a los objetivos planteados de forma ordenada y sistemática, finalizando con las conclusiones y recomendaciones.

Identificar los principios constitucionales que conforman el Estado Federal descentralizado en Venezuela

Conforme se declara en el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), “la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”

La denominación de “Federación Descentralizada” para identificar la forma del Estado que establece la Constitución es, sin duda, un avance nominal, que en los términos establecidos en la misma no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se habían venían realizando desde 1989 hasta 1994, con algunos retrocesos.

Ahora bien, como toda Federación, así sea centralizada, la venezolana está montada sobre el principio de la distribución territorial del Poder Público entre tres niveles de gobierno: Municipal, Estatal y Nacional”; distribución que debe regirse, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”. Es decir, 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 otro lado, 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; 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 la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras entidades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que se refiere a las materias de competencia concurrente entre los tres niveles territoriales del Poder Público; República, Estados y Municipios, exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

El principio de interdependencia, implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que se creó en la Constitución de 1999, como es el Consejo Federal de Gobierno (art. 185).

Por último se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, “colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa” según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de (1999); el principio general para la asignación de competencias debería estar en el nivel municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local.

Cuando el artículo 156 de la Constitución dispone que “Es de la competencia del Poder Público Nacional...”, en el texto enumera un conjunto de materias que corresponden a los órganos del Poder Nacional pero sin precisar si son competencias exclusivas o no. En esa enumeración, en realidad, hay materias que son tanto de la competencia exclusiva del Poder Nacional como de competencia concurrente con otros niveles territoriales.

En el artículo 156 de la Constitución, no se regulan las atribuciones que corresponden a cada uno de los órganos del Poder Público Nacional las cuales se asignan en forma aparte en forma de exclusiva: a la Asamblea Nacional, por ejemplo, la atribución de “legislar en las materias de la competencia nacional” (art. 178,1); al Presidente de la República, por ejemplo, administrar la Hacienda Pública Nacional (art. 236,11); y al Tribunal

Supremo de Justicia, por ejemplo, ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes (art. 336,1).

Describir el marco normativo que rige el Estado Federal como organización política y territorial según el ordenamiento jurídico venezolano

Siguiendo la tradición constitucional que se remonta a 1811, la Constitución venezolana de 1999 conservó la organización del Estado con forma federal, estableciendo una distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal; atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos, y algunas competencias residuales e implícitas.

En el artículo 136 de la Constitución se dispone entonces que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...”, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados, los que antes de 1864 se denominaban provincias. En esa fecha, el triunfo de la Revolución Federal precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma federal del Estado, que sustituyó a la fórmula mixta de 1830, que a la vez había

sustituido a la “Confederación” de 1811; adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela”, la que se conservó hasta 1953.

Los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y, por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela muy poca diferencia. Puede decirse que 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.

A pesar de la sustancia centralista del esquema federal venezolano, el texto formal de la Constitución de 1999, está impregnado de descentralización: el artículo 4, declara al Estado como “Federal Descentralizado”; el artículo 6, precisa que el gobierno de la República y de las demás entidades políticas debe ser “descentralizado”; y el artículo 16, garantiza que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la “descentralización político-administrativa”.

La descentralización, se declara como una política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando al poder a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158).

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias, en gran parte sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política queda en manos de los órganos del Poder Nacional. Para ejecutarla, además, la Constitución prevé mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

El artículo 157 de la Constitución, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Esta norma, que sigue la línea que se había establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961,

permite la descentralización hacia los Estados de competencias nacionales tanto exclusivas como concurrentes. En el primer caso, de llegar a darse, bastaría la decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional para producir la modificación constitucional prevista en la norma, lo cual se estima que no debió regularse así y más bien conservarse el voto calificado que establecía la Constitución de 1961.

Con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias y la primera elección directa de gobernadores y alcaldes en 1989, comenzó un proceso de transferencias de competencias desde el gobierno central a los estados. Las primeras elecciones estatales y municipales fueron un mecanismo re legitimador del sistema.

El Consejo Federal de Gobierno, es el órgano público destinado al desarrollo y crecimiento del país, regulado por la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la cual como lo establece su artículo 1, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno; desarrollar los principios y establecer las bases que rigen los procesos para el desarrollo territorial equilibrado, así como la planificación y coordinación de los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los estados y municipios.

Esta ley permite, entre otras cosas, no sólo cumplir con un precepto constitucional, sino además, da cuerpo y vida a uno de los órganos constitucionales del poder público que ha resultado de la ingeniería del poder constituyente, dentro del propósito de construcción del Estado Federal descentralizado, previsto en el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

Establecer las tendencias del Estado Federal descentralizado como modelo de organización política-territorial y los cambios propuestos a su modelo constitucional en Venezuela.

En el proceso constituyente de 1999 era cuando debía hacerse de la Federación el instrumento para la Revolución Democrática que necesitaba el país, para lo cual el Poder Público tenía que ser efectivamente descentralizado territorialmente, de manera que se organizara en los tres niveles territoriales: Nacional, Estatal y Municipal, en

forma compartida. Ello planteaba las siguientes exigencias que, debieron haber condicionado la redacción del nuevo texto constitucional.

En primer lugar, se planteaba la necesidad de establecer una efectiva y clara distribución de competencias estatales entre la República (Poder Nacional), los Estados (Poder Estatal) y los Municipios (Poder Municipal), de manera de revertir la tendencia histórica de los últimos 150 años, de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados y, por tanto, asignar competencias exclusivas tanto a la República, a los Estados y a los Municipios, acordes con las realidades contemporáneas.

Una de las formas de fortalecer al Poder Nacional era y es deslastrar a la República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estatal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los Municipios, las cuales, si estos debían multiplicarse con regímenes diferenciados, más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio de la descentralización del poder.

Debe definirse la política de descentralización territorial de las mismas, en forma progresiva, afirmándose dicha política como una política nacional. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que es el Poder Nacional el que se descentraliza, por lo que la misma debe ser una política nacional, como incluso ahora se la define en el artículo 158 de la Constitución de 1999.

Debe actualizarse, el principio constitucional de que “los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político” como lo decía el artículo 16 de la Constitución de 1961, y lo repite el artículo 159 de la Constitución de 1999; lo que excluye cualquier tipo de tutela y control político del Poder Nacional sobre los Estados.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, en todo caso, requerían de nuevos órganos del Poder, entre ellos, el Consejo Federal de Gobierno creado en la Constitución de 1999, que paralelamente al Consejo de Ministros, puede permitir la coparticipación efectiva y no tutelada Poder Nacional-Poder Estatal en la conducción y diseño de las políticas públicas.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), establece la existencia de un Estado plural, no excluyente, sin discriminaciones por razones políticas.

Para implantar con las leyes del poder popular, un Estado Comunal, en paralelo al Estado Constitucional, Ello incluso ha sido legitimado por las sentencia No.1.330, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia cuando al analizar el carácter orgánico de las leyes, en relación con la Ley Orgánica de las Comunas, Con la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se inicia un proceso de transformación política, que abarca todos los ámbitos estructurales para la transformación del país desde un capitalismo dependiente hacia un socialismo de contenidos socioeconómicos y geopolíticos innovadores, denominado genéricamente Socialismo del siglo XXI.

Se busca establecer así, un Estado Comunal que fortalezca al Estado Constitucional: el primero basado en el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo; y el segundo, basado en el ejercicio de la soberanía indirectamente por el pueblo, mediante representantes electos por sufragio universal; en un sistema, en el cual el primero irá compartiendo progresivamente de competencias al segundo.

CONCLUSIONES

Un Estado Federal se forma bajo los principios del federalismo, o sea de la descentralización política. Su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobiernan por su propia Constitución, leyes y autoridades, mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación.

Para que exista un Estado Federal, corresponde a la Constitución federal distribuir competencias entre los órganos centrales y los descentralizados. Se debe destacar que la dimensión territorial ha sido muy relevante tanto en la formación del Estado venezolano como en la adopción de un sistema federal de gobierno. La historia ha señalado luchas entre liberales y conservadores como fuente de gestación, tensión y triunfo de la adopción del federalismo como forma de Estado. Según este trabajo de

grado, se puede concluir que el federalismo venezolano asumió una forma centralista desde su origen la cual se ha tratado de transformar.

La modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que aprobó el Parlamento, el 17 de marzo de 2009, le permite al gobierno nacional tener competencia sobre determinados bienes y servicios públicos. Lo principal es la incorporación de un nuevo artículo (Art.8), en que el Ejecutivo Nacional con el fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, podrá revertir, conforme al ordenamiento jurídico la transferencia de las competencias concedidas a los estados para la conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

El diseño institucional del gobierno, se traduce en una transformación normativa, el cual presenta una transferencia de competencias administrativas, motivado por la voluntad del gobierno nacional, que permite que los gobernadores en cada entidad federal tengan la capacidad política para tomar decisiones sobre sus propios recursos. Este diseño institucional federal centralizado se mantiene, ya sea modificando las reglas o instaurando nuevas. Como ocurrió con la creación del cargo de Jefe de Gobierno de Caracas.

De esta manera, se distribuye el poder y se le transfiere el control al al Pueblo Soberano. Se fomenta la descentralización como. La geometría del poder en el Estado venezolano está sufriendo cambios, que llevan a fortalecer, el ya debilitado diseño institucional federal concebido en la Constitución desde 1811.

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

La distribución territorial del Poder Público no puede, en forma alguna, 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; por ello, los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado

RECOMENDACIONES

Exaltar la configuración del estado federal, para que sobre el principio de la distribución vertical del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, se perfeccione la descentralización entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. La coherencia y unicidad del Estado y su organización política exige que dicha distribución del Poder se rija, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

Respetar el principio de interdependencia, lo cual implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de Gobierno según lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

A los entes del Estado, llevar a la práctica el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Que conforme al mandato constitucional y distribuidos entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, colocados en este orden, puedan llevar a cabo el principio de asignación de competencias la cual debe estar como primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse en el ámbito local.

Al Consejo Federal de Gobierno para que conforme a lo establecido en la constitución, sea el órgano encargado de coordinar efectivamente las políticas y los mecanismos de la descentralización conforme la distribución vertical del desde el poder nacional a los estados y municipios como lo señala la constitución.

Referencias Consultadas

1. Chamorro y Fernández (2003). Metodología de la Investigación Documental I. Maracaibo: Universidad del Zulia
2. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860.
3. COPRE. (1989). La Descentralización. Una Oportunidad para la Democracia. Caracas. p. 15
4. Ellner, S. 2002. Respuestas al Debilitamiento del Estado y la sociedad venezolana en la época de Hugo Chávez
5. Escarra, H. (2013) El Estado comunal es constitucional, extraído desde [Hermán%20Escarrá%20%20El%20Estado%20comunal%20es%20constitucion al%20%20%20AVN.htm](#)
6. Fajardo, A. (2012). Principios de Derecho Constitucional General y venezolano. Editorial Don Bosco. Caracas Venezuela. 6ta edición.
7. Gamiz, M. (2008) Derecho Constitucional y administrativo en las entidades federativas. Instituto de Investigaciones UNAM. México. P.55Editorial
8. González, A. (2012), La Transferencia de Competencias sobre la Prestación de Servicios Públicos, por parte de los Municipios a los Consejos Comunales. Trabajo de investigación.
9. Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010
10. Ley de Reforma Parcial de La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Gaceta Oficial N° 39 140 del 17 de marzo de 2009

11. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, Gaceta Oficial No. 5.963 Extraordinaria. Caracas, lunes 22 de febrero de 2010
12. Lucca, R. 2008. Venezuela: 1830 a nuestros días. Editorial Alfa, Venezuela.
13. Naranjo, D. (2008) Derecho Constitucional General. Editorial Mobilibros. Caracas.
14. Nava. Hortensia (2008). La Investigación Jurídica. 3era edición ampliada.
15. Perdomo, R. (2005). Metodología pragmática de la investigación jurídica (2da Edición) Mérida, Venezuela Consejo de Publicación de la ULA.
16. Ramírez, T. (2002) Cómo hacer un Proyecto de Investigación (2002) Caracas: Editorial Panapo
17. Riker, W. (1964) Federalism: Origin, Operation and signification, Boston
18. Rodden, J. (2004) Federalismo. Economía Política. Foro de discusión de Ciencia política y Relaciones Internacionales del CIDE.
19. Sánchez, N. (2007) Técnicas y Metodología de la Investigación jurídica. Caracas-Venezuela. Ediciones Livrosca.
20. Sierra Bravo (2003) Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill. Cuarta edición, XLIV.
21. Stepan, A. 1999. Para un Nuevo análisis comparativo de federalismo y de la democracia: Federaciones que restringen o amplían del poder del demos”, en Revista Dados, Río de Janeiro.
22. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia No.1.330, Caso: Carácter Orgánico de la Ley Orgánica de Comunas, de fecha 17/12/2010, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>
23. Vivas, D. (2009) Estado-Ley-Democracia. Extraído desde: <http://estado-ley-democracia.blogspot.com/2009/12/dario-vivas-ley-organica-de.html> el 14 de febrero de 2014