

**LA DESCENTRALIZACION CONSTITUCIONAL  
SUBVERTIDA BAJO LAS DIRECTRICES DEL PODER  
NACIONAL EN VENEZUELA**

**Autora:** Abg. Cynthia Vizamora B.

San Diego, Agosto de 2015

**AUTORA:** Abog. Cynthia Vizamora B.  
**AÑO:** 2015

## **RESUMEN**

La presente investigación tiene por objeto analizar las diversas situaciones y circunstancias que surgen y originan el funcionamiento de un Estado concebido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como federal, descentralizado. Esta investigación que surge a partir de la imperiosa necesidad de cumplir con las disposiciones previstas en la Carta Magna, donde la Administración Pública bajo la estructura organizativa del Poder Público en el país, a través de sus ramas municipal, estatal y nacional respectivamente, debe actuar con autonomía e independencia, propia y otorgada por la Constitución, la situación institucional actual pone en riesgo la estructura y autonomía de las instituciones del Estado, producto de las constantes y diversas promulgaciones de decretos leyes propias de un Estado Unitario y Centralista. Considerada la República Bolivariana de Venezuela, como un Estado Federal descentralizado, donde cada uno vela por su propia administración y gobierno, manteniendo ciertas materias dependientes del poder central, con lo cual cada uno pudiera desarrollarse y representarse por sí mismo ante la República y actuar todos en conjunto bajo la modalidad de un Estado Nacional, descentralizado funcional y territorialmente conforme lo dispone la carta magna todo ello con apoyo de la investigación documental, con método de análisis y síntesis de lo recopilado.

**Descriptores:** Descentralización, transferencia de competencias, autonomía.

## ÍNDICE GENERAL

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I. EL PROBLEMA	
Planteamiento del Problema.....	3
Formulación del Problema.....	6
Objetivos de la investigación.....	7
Justificación.....	8
CAPITULO II. UBICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO EN EL CONTEXTO	
Antecedentes.....	12
Bases Teóricas.....	20
Bases Normativas.....	46
Definición de Términos Básicos.....	50
CAPITULO III. METODOLOGÍA	
Nivel y modalidad de la investigación.....	54
Diseño y método de la investigación.....	55
Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información.....	56
Procedimiento.....	61
CAPITULO IV. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	
Fundamentos del Estado Descentralizado, Centralizado y Unitario.....	63
Competencias de Poder Público; Municipal, Estatal y Nacional en Venezuela...	65
La Administración Pública descentralizada en cuanto a sus competencias como Poder Público; municipal, estatal y nacional.....	78
Leyes y Decretos Leyes en los cuales se somete la actuación de Estados y Municipios al Poder Nacional, en particular la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.....	91
Conclusiones y Recomendaciones.....	106
Referencias Bibliográficas.....	112
Referencias Normativas.....	117

## INTRODUCCIÓN

La sociedad venezolana se encuentra en la actualidad profundamente consternada tanto social como políticamente, producto de los constantes y radicales cambios en su política actual, situación que ha afectado seriamente la economía, salud, educación, seguridad, prestación de servicios entre otros, afectando en un todo la vida social y política del país, todo ello, situado como factor de gran importancia en el desarrollo del presente contexto ya que la formación histórica del país ha sido pilar fundamental de la estructura organizativa del Estado, el cual desde los comienzos de su existencia se ha planteado como un Estado Federal y Descentralizado. Sin embargo, la estructura organizativa del país se denota descentralizada funcional y territorialmente para algunas aspectos y desconcentrada para otros tantos, lo cual se ha incrementado notablemente en los últimos siete años, ya que si bien la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla en el contenido de su artículo 4, al Estado Venezolano como “Estado Federal y Descentralizado”, su contexto ha sido objeto de cambios que no sólo se han visto reflejados en la misma, sino materializados en otras normativas jurídicas promulgadas recientemente.

Acontecimientos de los cuales se originan interesantes interrogantes que surgen con ocasión a la mixtura con que el Derecho Público y Administrativo en Venezuela está siendo manejado, hechos que reflejan la insoslayable necesidad de la población, por mantener las instituciones democráticas, la libertad de expresión y la garantía de un Estado de Derecho propio de la vida en democracia, donde la descentralización de un Estado no solo se plasme en el preámbulo y los primeros artículos de la Constitución sino en todo su contexto, sea aplicado cabalmente, ya que su articulado además de ser digno de interpretación por el máximo tribunal del país atribuye

competencias a Estados y/o Municipios que a su vez condiciona a las directrices del Poder Nacional.

Se promulgan decretos, leyes habilitantes que además de tener una particular tramitación, sanción y publicación, atentan contra las atribuciones conferidas por ley a las entidades territoriales del país, las cuales valga la acotación, gozan de autonomía. Constituyéndose como parte de los motivos que inciden en la presente investigación, como aspectos a dilucidar dentro de la esfera jurídica del Derecho Administrativo y la estructura organizativa de la Administración Pública en el Estado Venezolano.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA**

### **Planteamiento del Problema**

Venezuela es un país que desde su formación como Estado, como República desde un punto de vista amplio, ha sido definido como un Estado Federal, es esa la forma de Estado que ha caracterizado a Venezuela desde su comienzo como nación, ya que desde la época de la colonia el régimen instaurado por los colonizadores provenía del sistema de gobierno español, bajo las figuras de Virreinos, Capitanías Generales, Provincias, Corregimientos y Gobernaciones, para enmarcarse posteriormente bajo el sistema de la Federación, en el cual los Estados Miembros conformaban un Estado Federal, siendo autónomos en gran parte de su actuar, reservando sin embargo, ciertas competencias a la Federación, al poder central, y por ello las constituciones venezolanas siempre limitaron el Estado Federal en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Consagrados en la actual Carta Magna en el artículo 4 y en todas las anteriores, considerada la República de Venezuela, como un Estado Federal Descentralizado, conformado por los Estados y Municipios donde cada uno vela por su propia administración y gobierno, siempre que las competencias no fueran nacionales, con lo cual cada uno pudiera desarrollarse y representarse por sí mismo ante la federación y actuar todos en conjunto bajo la modalidad de Federación frente al Estado

internacional, descentralizado funcional y territorialmente conforme lo dispone la Norma Suprema.

En tal sentido, ¿es ésta la realidad actual del país?, ¿es Venezuela un país descentralizado?, ¿con una estructura organizativa que permita a los Estados y Municipios actuar independientemente y con autonomía del Poder Nacional, para administrarse, gobernarse y organizarse?, ¿existe la descentralización en el país cuando ciertas materias son atribuidas al Municipio, pero siempre que se desarrollen bajo las directrices del Poder Nacional?, ¿con la existencia de terminada actividad que represente ingresos al Estado y/o Municipio con la condición de ser regulada por el poder central?, ¿cuando por ejemplo, la organización de la policía corresponde a los Municipios pero es la Policía Nacional, entiéndase a través del Ejecutivo Nacional mediante el Ministerio que se designe al respecto, el que autoriza o no las designaciones realizadas por el Ejecutivo Municipal?, estas entre otras inquietudes.

Por otra parte, a mediados de los años ochenta se dieron los primeros pasos en materia de descentralización, conformándose la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, (COPRE), con importantes aspectos de suma importancia durante 1988 y 1989, a través de los cuales se discute y plasman entre otras, la Reforma a la Ley Orgánica del Sufragio, contemplando la adopción de un sistema de votación uninominal en las elecciones municipales. Un sistema de votación nominal en las elecciones legislativas estatales y nacionales; elecciones a mitad de período; y elecciones separadas para senadores y diputados y la adopción del procedimiento del referéndum para consulta sobre asuntos de máximo interés nacional, la elección directa, popular y secreta de los Gobernadores y Alcaldes, como una manera de buscar la vía apropiada para contrarrestar el excesivo centralismo.

Se reforma la Ley Orgánica de Régimen Municipal, hoy en día Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que está destinada a la aplicación decidida del principio

constitucional relativo al Municipio como "unidad política primaria y autónoma", lo que supone una efectiva transferencia de competencia y de recursos. Conjunto de proposiciones, que globalmente forman ya parte de la vida política del país, representan una transformación fundamental de la misma y que fueron aprobadas por todos los candidatos presidenciales de 1988, en acto solemne y público, es decir, que hace más de una década fueron propuestos y en gran parte realizados, los objetivos de cambio en el sistema político que hoy se pretende hacer retroceder, el cual buscaba, como ya se mencionó, contrarrestar el excesivo centralismo que al parecer se pretende instaurar, a través del Ejecutivo Nacional. Espíritu descentralizador y democrático aportado por el legislador, que se ha visto afectado en los últimos doce años al menos, enfatizado recientemente con la entrada en vigencia de diversas normas que condicionan las materias atribuidas a los Estados y Municipios siendo éstas exclusivas, interfiriendo en las competencias de dichas entidades mediante condiciones particulares que atentan contra la "autonomía" otorgada por ley, surgiendo en consecuencia, diversas inquietudes e interrogantes en torno a la problemática planteada, ya que la descentralización constitucional es fuertemente afectada por esta serie de medidas implantadas por el Ejecutivo Nacional y la cantidad de leyes emanadas tanto de la Asamblea Nacional como del Ejecutivo Nacional por vía de habilitante. Sin embargo, y reiterando lo antes referido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) contempla en el artículo 4 al Estado venezolano, como Federal Descentralizado y los artículos 157 y 158 entre otros, tratan el aspecto descentralizador de sus competencias a los Estados y Municipios, así como la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencias de Competencias a las entidades político territoriales.

Cabe destacar que hoy en día hablar de descentralización en Venezuela es un asunto muy delicado, puesto que en principio pareciese ser real y existir jurídicamente hablando, sin embargo, tal situación no es real ya que a pesar de la existencia de diversos cuerpos normativos atinentes a distintos ámbitos jurídicos, como las normas

referentes a los Consejos Comunales, a los Consejos Locales de Planificación Pública, a la anterior Ley de Protección al Consumidor (OMDECU, Oficina encargada de tramitar asuntos municipales), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Justicia de Paz, la Ley de Policía Nacional, destacando entre ellas la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, las cuales devienen de manera intrínseca la sumisión y aplicación subvertida de su esencia, a la voluntad del Poder Nacional, una clara muestra de ello se observa de manera clara y palpable en la ya mencionada Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, norma que irónicamente representa en principio o debe representar, la descentralización en su máxima expresión, lo cual no es así, ya que el contenido de la misma en lo absoluto desarrolla cuyo tema, por el contrario, trata aspectos distintos a este y centraliza de manera tajante, vulnerando el verdadero propósito y espíritu para el cual contempla la Constitución, la existencia del respectivo Consejo Federal de Gobierno.

Denotando en estas últimas frases y de lo cual se expondrá durante el desarrollo del presente trabajo, la dolosa interpretación que se pretende dar de la Constitución Nacional en relación al tema, es decir, la Norma Suprema, instruye la creación del Consejo Federal de Gobierno, a los fines de profundizar el proceso descentralizador en el país, como ya se ha mencionado antes, no la ineludible creación de una Ley para ello, con lo cual se ha manipulado la intención del legislador para fines distintos, que más específicamente radican en la centralización desmedida del poder en el Ejecutivo Nacional, razón ampliamente suficiente para ahondar en el problema y, que observando la diversidad de normas, cuyo contenido se tergiversa para propósitos distintos al proceso descentralizador, insta a profundizar en el estudio del problema antes explanado y llevar a la autora a formular una serie de interrogantes referentes al problema que se investiga y desarrolla en el presente contexto.

## **Formulación del Problema**

Considerando el problema antes planteado se procede a formular el mismo mediante las siguientes interrogantes:

¿Cómo funciona la descentralización constitucional cuando ésta, se encuentra subvertida bajo las directrices del Poder Nacional en Venezuela?

¿Cuáles son los fundamentos del Estado descentralizado y centralizado?

¿Cómo están distribuidas las competencias exclusivas, propias y concurrentes del Poder Público en sus tres ramas, municipal, estatal y nacional, en la legislación venezolana?

¿Cómo funciona la Administración Pública descentralizada en cuanto a sus competencias en las distintas ramas del Poder Público con el Estado centralizado?

¿Qué leyes y decretos leyes pueden analizarse en cuanto a qué en sus normas se sujeta la actuación de las entidades autónomas, entiéndase Estados y Municipios, a las pautas fijadas por el Poder Nacional?

## **Objetivo General**

Analizar la descentralización constitucional subvertida bajo las directrices del Poder Nacional en Venezuela.

## **Objetivos Específicos**

Explicar bajo que fundamentos se constituye el Estado descentralizado y centralizado.

Distinguir las competencias exclusivas, propias y concurrentes del Poder Público en sus tres ramas, municipal, estatal y nacional, en la legislación venezolana.

Precisar el funcionamiento de la Administración Pública descentralizada en cuanto a sus competencias en las distintas ramas del Poder Público con el Estado centralizado. Analizar diversas leyes y decretos leyes, destacando entre ellas la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en cuyas normas se sujeta la actuación de las entidades autónomas, entiéndase Estados y Municipios, a las pautas fijadas por el Poder Nacional.

### **Justificación**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla en su articulado al Estado como Federal Descentralizado, figura presente en las anteriores constituciones, que a pesar de ser la norma preestablecida, no siempre se materializa y respeta tal circunstancia en la estructura organizativa y funcional de país, irrespetando dicho fundamento en el acontecer nacional, ello en virtud de reiteradas y preocupantes circunstancias de hecho y de derecho que contrarían tal precepto, al evidenciar que dicha descentralización es parcial y en muchos casos nula, cubierta por figuras ficticias que a pesar de otorgar competencias a los Estados y Municipios como entidades autónomas descentralizadas territorial y funcionalmente, condicionadas a las directrices y/o autorizaciones del Poder Nacional, centralizando en éste la naturaleza intrínseca de la competencia correspondiente, lo que hace importante investigar sobre el problema, ya que la realidad es en muchos casos, distinta de la plasmada en la norma. Situación con la cual se evidencia la intervención del Poder Nacional en materia Estatal o Municipal bajo determinadas atribuciones que no son tales y que menoscaban la autonomía de dichas entidades, ya que la realidad es en reiteradas ocasiones, que la centralización se cubre bajo una supuesta descentralización que sólo conlleva al desarrollo de un Estado centralizado encubierto

que tarde o temprano centraliza aún más el poder, derivando con ello en la sustitución de un sistema político, otorgando menos participación a la sociedad, por ende, menos democracia.

En virtud de lo cual, la investigación se reviste de suma importancia más allá del ámbito jurídico del país, puesto que las consecuencias de esta serie de incumplimientos y violaciones a la norma constitucional y el ordenamiento jurídico en general, afecta el aspecto económico, político, educativo, de salud y social del país, en razón de su aplicación. Es por ello que los conocimientos adquiridos y profundizados al respecto, contribuirán a una mejor información por parte de la población y de las autoridades competentes, entiéndase, gobernantes, académicos, doctrinarios, abogados y la ciudadanía en general, lo cual resulta un gran aporte a la correcta aplicación y corrección de la ley, especialmente en estos tiempos tan difíciles que atraviesa Venezuela producto de los constantes cambios y situación política, económica y social que se vive actualmente, lo cual lo hace más vulnerable y susceptible de sufrir daños a la estructura democrática del país, en razón de ello, surge el interés y los motivos claros y palpables que ameritan el análisis y estudio de esta problemática, donde la descentralización al igual que en diversos países del mundo, representa cambios favorables, el crecimiento y el progreso de toda la población, siendo en consecuencia de relevante interés para una correcta aplicación de la ley y mantenimiento de las instituciones democráticas del país.

Surgiendo en consecuencia, la necesidad de recopilar, analizar y comentar gran parte de la realidad fáctica y jurídica que vive el Estado venezolano en torno a la descentralización, así como dar a conocer las circunstancias de hecho y de derecho que fundamentan su investigación y aquellas que permitan divulgar con base suficiente para contrarrestar tal situación, con el propósito de incitar a las autoridades competentes, la sociedad organizada y a la población en general para restaurar el orden administrativo en la estructura organizativa del país que permita a los Estados y

Municipios actuar con autonomía en el ejercicio de sus funciones y enfatizar la descentralización del Estado y mantener la institucionalización de la democracia en Venezuela, investigación obedece a las particulares situaciones que se presentan a diario en el entorno jurídico del país y que afectan el desarrollo administrativo y político del mismo, ya que su estructura organizativa ha sufrido constantes y diversos cambios que distorsionan en muchos casos la estructura fundamental de un Estado Descentralizado, tal como lo dispone la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, afectando con ello de manera directa el desempeño de la actividad ejercida por las administraciones estatales y municipales respectivamente, creando un clima de confusión, de criterios encontrados y de actuaciones equívocas por parte de autoridades competentes, es decir, situación por ejemplo, una jerarquía administrativa que no es tal, al colocar las ramas estatal y municipal en una situación de subordinación jerárquica ante la rama nacional, constituyendo todas un único e indivisible Poder Público, erróneamente planteado por algunos, como niveles de dicho poder, cuando en realidad se trata de las ramas que lo conforman, tal como lo dispone la Carta Magna, situación que cada vez se hace más palpable en la realidad del país, en la distribución de competencias, en las actuaciones de órganos y entes de la Administración Pública en sus distintas ramas y que a medida que transcurre el tiempo además de crear tal distorsión, conlleva a la centralización del poder en el Ejecutivo Nacional, vulnera la descentralización constitucional consagrada en la Constitución y crea conflicto de normas y autoridades, atentando con ello contra las instituciones democráticas del país, lo cual acarrea como consecuencia un estado de derecho vulnerable a cualquier situación de hecho y de derecho, de irrespeto e indefensión.

En consecuencia, se destaca la relevante importancia en cuanto a observar, analizar, definir entre otras, la situación del país en cuanto a la descentralización de competencias, ya que la actuación de la Administración Pública en sus distintas ramas, el rol de aquellas autoridades en el ámbito Nacional, Estatal y Municipal, la

supremacía de la Constitución, el trabajo en coordinación de los Estados, Municipios y Poder Nacional y la no subordinación de éstos ante el último, afecta negativamente a la estructura democrática del país, sentido en el cual radica la importancia y necesidad de explicar este tópico, para demostrar una vez más la centralización encubierta que se pretende implementar por parte del Ejecutivo Nacional, evidenciando la situación acontecida y bajo que circunstancias se suscita y bajo que preceptos se debe actuar y aplicar la Carta Magna y la norma en general, procurando con todo ello que dicha investigación, aporte un beneficio tanto directo como indirecto a la Administración Pública, Nacional, Estatal y Municipal, así como de toda la población en general, ya que la actuación del Estado, repercute indudablemente en la población, siempre en defensa de la descentralización y democracia del país.

## CAPÍTULO II

### CONTEXTO TEÓRICO

#### **Antecedentes del Problema**

En 1984, específicamente el 17 de diciembre, es creada la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en consecuencia, con el VII Plan de la Nación, parece anunciarse como próximo paso y según se expresa en el decreto, la iniciativa de un “Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos”.

Ramón J. Velásquez es designado presidente de la COPRE. Se inicia un amplio proceso de consultas a distintos sectores de la sociedad para recoger sus opiniones y sugerencias. A resultas de esto, la COPRE logra una amplia aceptación y consigue el respaldo de diversos grupos de opinión. A finales de 1985 comienzan a ser presentadas las propuestas: “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela”; “Reformas inmediatas del Poder Judicial”; “Propuesta para impulsar el proceso de descentralización en Venezuela”; “Lineamientos generales para una nueva estrategia económica para Venezuela”.

Un documento producido por este organismo, “Propuestas para reformas políticas inmediatas” es rechazado por el gobierno debido a que su conocimiento se hace público antes de su aprobación. Con esto disminuye el entusiasmo gubernamental por la COPRE, a pesar del importante lugar que ha alcanzado como

escenario de debate y de intermediación social, documento que propone la elección popular, directa y secreta de los Gobernadores de Estado; profundización de la democracia en los partidos; reformas a la Ley Orgánica del Sufragio, y reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, en la cual se contempla la creación de la figura de los Alcaldes. Por su parte la organización política “Acción Democrática” no mira la propuesta con simpatía, por lo que el Congreso demora su discusión hasta que finalmente alega falta de tiempo para considerarlo en el período de sesiones que concluyen con la presidencia de Jaime Lusinchi. No obstante, en julio de 1988 el Congreso aprueba la Ley de Régimen Municipal que crea la figura del Alcalde y en agosto, la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, y la Ley sobre el Período de los Poderes Públicos de los Estados. Realizándose en diciembre de 1989 las primeras elecciones de Gobernadores y Alcaldes regidas por esta ley.

Las actividades de la COPRE se iniciaron en los primeros meses de 1985, presididas por el abogado, periodista e historiador Ramón J. Velásquez y como secretario ejecutivo de la misma, el economista Carlos Blanco, siendo su mandato el de adelantar una reforma consensual; se crearon un conjunto de subcomisiones y equipos de técnicos, con la finalidad de diagnosticar y jerarquizar los problemas. Simultáneamente, se desarrolló un amplio proceso de consulta a la sociedad política y civil, lo cual permitió recoger del seno de la sociedad las principales quejas y recomendaciones en torno al tema de la reforma, al mismo tiempo que mantenía informados y ampliaba los sectores comprometidos con la misma. Esta forma de trabajar le produjo resultados positivos, al crearle un sólido piso de sustentación sociopolítica que le permitió presionar al Gobierno cuando a éste le faltó voluntad política para instrumentar las reformas. Hacia fines de 1985 comenzaron a cristalizar en propuestas específicas algunas de las ideas que se debatieron a lo largo del proceso de consultas. Pero las que captaron la atención de la sociedad y recibieron la mayor resistencia de los actores hegemónicos, fueron aquéllas de contenido político, las cuales por los demás, la COPRE consideraba fundamentales en la búsqueda de la

reforma integral. Haciendo mención entre algunos de los documentos más destacados de la COPRE, emitidos entre los años 1986 y 1987 los vinculados a: “Para políticas inmediatas (1986)”, “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela (1987)”, “Propuesta para impulsar el proceso de descentralización en Venezuela (1987)” y “Reformas inmediatas del Poder Judicial (1986).”

Cabe destacar que estos documentos aprobados unánimemente o por amplia mayoría en el seno de la Comisión, fueron elaborados también algunos documentos sobre reformas económicas, entre ellos los “Lineamientos generales para una nueva estrategia económica para Venezuela” en 1987, del asesor técnico Gerver Torres. Pero ningún documento sobre esta materia logró aprobación en las plenarios de la Comisión, lo cual fue clara expresión de las dificultades que existían entre las fuerzas políticas para diseñar alternativas consensuales para el cambio en las relaciones entre el Estado y la economía. El documento “Propuestas para reformas políticas inmediatas” fue el que ocasionó mayor revuelo. Fue el primero de contenido netamente político y apuntó directamente al lugar donde se alojaban algunas de las imperfecciones más graves que venían degradando la democracia venezolana. Las reformas que se proponían en el documento abarcaban los siguientes aspectos: Profundización de la democracia en los partidos; reformas a la Ley Orgánica del Sufragio; elección popular, directa y secreta de los gobernadores de las entidades federales; reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal conteniendo entre ellas la creación de la figura del alcalde y su elección del mismo modo que los gobernadores; y financiamiento de los partidos políticos. Además de la polémica originada con este documento, surgieron nuevos debates a propósito de las reformas de descentralización. Los documentos sobre descentralización incluyeron un diagnóstico fiel de la excesiva concentración de la Administración Pública, así como

de la centralización del poder político y ampliaron el radio de las reformas ya expuestas en el documento anterior.

Denotando que entre las nuevas propuestas, además de insistir en la elección de Gobernadores y Alcaldes, se sugería la eliminación de las formas supraestatales de organización territorial que venían desarrollándose en la planificación nacional bajo el esquema de “regiones económicas”. La propuesta consistía en volver a la organización territorial establecida en la Constitución, conformada por los municipios, como unidades primarias y las entidades federales como unidades regionales. Las reformas judiciales, pese a ser aprobadas por unanimidad en la COPRE, fueron de menor impacto en la opinión pública. Las reformas políticas propuestas estuvieron a lo largo del gobierno de Lusinchi muchas veces a punto de representar, de cierta forma, las ideas más avanzadas que habían surgido del proceso de consulta, e incluso algunas, como la elección directa de gobernadores, no fueron el producto de una demanda por parte de ninguna agrupación política significativa, sino que más bien derivaban de difusas aspiraciones de la sociedad por la descentralización, a las cuales la COPRE dio forma específica.

### **Antecedentes de la investigación.**

En el desarrollo del presente contexto se plasman diversas etapas o circunstancias que han sido originadas por diversos acontecimientos políticos y sociales, vinculados con la esencia propia de la descentralización y su incidencia en la estructura y organización del país, reseñas que permiten una mejor comprensión al lector del contexto.

Ochoa et al (2007) en su artículo publicado en la *Revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 36, 91-107, titulado “De la Descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela”, referencian la

exploración de la participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno en los dos modelos de descentralización como punto central de discusión. Obteniendo como resultados de su trabajo según lo indica el artículo en referencia, que dentro del período sobre el cual trata el artículo de la revista en cuestión, el Estado venezolano impulsó un proceso de descentralización político territorial que ha sufrido cambios con la aprobación de la actual Constitución, existiendo distintos tipos de participación de los ciudadanos en el aparato público, sobre todo tomando en cuenta las experiencias desde la década de los noventa en distintos países del mundo en razón a la participación de sus ciudadanos, denotando que el aporte que cada uno de estos tipos de participación hace al proceso de democratización varía de acuerdo a las etapas del proceso de gestión, pudiendo darse la participación bajo tres circunstancias; las decisiones, la ejecución y el control. En consecuencia, el Estado venezolano avanzó en cuanto al proceso de descentralización, ello en nombre de la democratización y la eficiencia, se produjo además una definitiva descentralización territorial del poder, éste se distribuyó entre los mismos sectores sociales en distintos territorios, se produjo una descentralización aplicada a lo largo de los noventa con escasa participación ciudadana, un nuevo marco constitucional a fines de la misma década que sienta las bases para la participación ciudadana en los niveles subnacionales, se aprobó la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y la Ley de los Consejos Comunales, que dan poder en la formulación de políticas públicas subnacionales a la sociedad organizada, para avanzar en la aplicación de la participación, sin embargo, y a pesar de la descentralización territorial del poder, se negó la participación ciudadana, mientras que desde fines de los noventa se promueve un proceso de descentralización participativa de la sociedad organizada que encuentra restricciones frente al modelo de descentralización.

En virtud de lo cual, la vinculación con la presente investigación ya que trata el punto principal del estudio en curso, la descentralización desde sus inicios y las formas o figuras empleadas en su nombre, así como también, el inicio de tal proceso que

igualmente comenzó a partir de los ochenta y continuó en los noventa trayendo entre sus avances los modelos participación ciudadana que hoy se conocen, mencionando entre estos por ejemplo, la Ley de los Consejos Comunales, lo cual sujeta en ciertos aspectos de gran relevancia, la actuación de los miembros de tales consejos a las condiciones y/o aprobaciones del Poder Nacional, desde su registro, proyectos y otorgamiento de recursos para la materialización de estos, un claro ejemplo del retroceso e irónico avance de la descentralización en la estructura administrativa del Estado y de cada entidad territorial, como es el caso de los Estados y Municipios.

Rodríguez (2002) en su trabajo de Ascenso no publicado, Universidad Simón Bolívar. Caracas, titulado *“Función Pública, Descentralización y Planificación Urbana”*, plantea profundizar la reflexión teórica acerca de la función pública, el proceso de descentralización y los modelos de gestión, del fenómeno burocrático y los dilemas de la gestión pública. Derivando como resultados; profundizar en lo que se refiere al Estado burocrático y descentralización en América Latina, los problemas y perspectivas, abordando además el proceso de conformación y crisis del Estado burocrático en la región durante el siglo pasado, y la situación de la Administración Pública, la gestión urbana a nivel local y el significado de los gobiernos metropolitanos desde la perspectiva de las relaciones verticales y horizontales entre las ramas del Poder Público, entiéndase Nacional, Estadal y Municipal. En consecuencia, el proceso de descentralización venezolano se encuentra rodeado de marchas y contramarchas, de avances y retrasos, que llama la atención sobre las dificultades que han existido y aun persisten para implantar una política nacional de descentralización que involucre a todos niveles del Estado, se presenta una visión general de la situación de la administración municipal venezolana, tratando de identificar algunas de las tendencias y problemas que se observan en temas como orientación de los gastos, autonomía financiera y profesionalización.

Trabajo realizado para optar al ascenso como profesor universitario en la Universidad Simón Bolívar, que guarda vinculación con la presente investigación en tanto que, está guarda estrecha relación puesto que evidencia la constante búsqueda de implementar completamente un sistema de descentralización en la estructura política y administrativa del Estado, la cual a su vez se ve afectado por factores centralistas del poder que colocan en una situación de retroceso al proceso descentralizador en Venezuela, circunstancias que motivan aún más el desarrollo de la presente investigación, ya que su fin corresponde además a la protección del estado descentralizado tal como lo establece la Carta Magna y demás normativa legal vigente, a través de la cual se afianza la democracia y la toma de decisiones, la autonomía en cada entidad territorial.

Reverón (2003) en su artículo publicado en la *Revista de Ciencias Sociales*, 35, 199-224, titulado “El Proceso de Descentralización de Venezuela desde la perspectiva de los Alcaldes electos para el período 2002-2004”, aborda el proceso de descentralización en Venezuela visto desde la perspectiva de los Alcaldes electos para el período 2000-2004, permitiendo alcanzar como resultados, que tan importante proceso sustenta, soporta y fortalece el sistema democrático, que parten del supuesto teórico de que si no hay democracia en los niveles del gobierno que están más cerca del ciudadano (el gobierno municipal) la misma no está sustentada sobre bases reales, con lo que exponen los alcaldes venezolanos sobre la realidad que se observa en el país. Se contrastan los fundamentos teóricos sobre las bondades de las políticas descentralizadoras aplicables a la estructura político-administrativa del país, las visiones que manejan y esgrimen los alcaldes venezolanos las cuales deberían coincidir con los postulados teóricos que sustentan la descentralización en general y especialmente la que se da en Venezuela. Concluyendo en consecuencia; que tanto las visiones y perspectivas positivas como las negativas o pesimistas, puntualizadas por los alcaldes, coinciden también con los postulados teóricos que sustentan las políticas

descentralizadoras en diferentes países y con las diferentes evaluaciones que se han realizado a estas políticas en diferentes naciones.

En otras palabras, el caso venezolano no difiere en mucho de lo encontrado en otras naciones a este respecto, ya que pareciera que goza de las mismas virtudes y adolece de las mismas fallas. En cuanto a la vinculación con la presente investigación; es de acotar que la descentralización es el eje alrededor del cual gira los aspectos más relevantes de esta investigación y esta traída a colación, representa particular interés ya que versa sobre las circunstancias, criterios, posiciones entre otras, de Alcaldes electos y del gobierno municipal como entidad autónoma descentraliza, lo cual guarda estrecha relación con la investigación en desarrollo ya que atañe a la descentralización de los Estados y Municipios y su autonomía frente al Poder Nacional.

Brewer (2001) en su artículo publicado en la *Revista venezolana de estudios territoriales*, 7, 7-92, titulado “La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo”, profundizó en los conflictos y aplicación de la descentralización tal como lo prevé la constitución de 1999, la reforma política en el proceso constituyente, la descentralización municipal y el principio descentralizador en las competencias del poder público. Destacando como resultados, que la democracia y el régimen político se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del Estado Centralizado de Partidos que se diseñó y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y de la participación política. En los en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de menor tradición democrática en América Latina, con el fin de hacer la democracia más participativa, no bastaba incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas), sino acercar el poder al ciudadano, de manera que este pudiera

efectivamente participar. Ello implicaba y exigía, ante todo, distribuir el Poder Público en el territorio, es decir, descentralizarlo y ponerlo tan cerca del ciudadano como fuera posible, para que pueda participar en la conducción de los asuntos públicos. Lamentablemente, la Constitución de 1999 no atendió estos requerimientos y en cuanto a la forma federal del Estado, significó, en realidad, un retroceso. Venezuela no debería escapar a este fenómeno de descentralización, después de 40 años de democracia, para que ésta pueda sobrevivir como régimen político, la organización descentralizada del Estado es ineludible, y para ello no se necesitaría inventar o trasplantar instituciones constitucionales de otros países.

La historia ha estado condicionada tanto por el Federalismo como por el Municipalismo, aún cuando nunca realizados en democracia efectiva. Esas instituciones pertenecen al país por historia y por derecho propio, por lo que se tenía que hacer en el momento constituyente de redefinición del Estado para la democracia, era perfeccionar dichos esquemas de distribución vertical del Poder Público y de organización del Estado. En cuanto a la vinculación con la presente investigación; es al igual que las recopiladas y comentadas en el presente contexto, de gran relevancia para el problema planteado en la investigación en cuestión, no sólo por versar sobre la descentralización política en el país, toca además la reforma constitucional y la participación ciudadana, así como el municipalismo, aspecto de particular interés ya que el mismo es la entidad primaria y autónoma del Estado de contacto directo con la comunidad, desarrollando aspectos sobre la organización municipal, la transferencia de competencias a éste, sus autoridades entre otras, y finalmente por su autor, lo cual enfatiza aún más el interés de su contenido y criterios.

### **Bases Teóricas.**

En relación a la problemática en desarrollo en el presente contexto, la doctrina ha aportado mucho al respecto, ya que hablar o tratar un tópico como la

descentralización y su entorno jurídico, tiene antecedentes, como ya se indicó con anterioridad y bases tanto teóricas como legales, que con el transcurrir del tiempo y los constantes cambios en la sociedad y el funcionamiento de los Estados, ha conllevado a una serie de perspectivas, aplicaciones, definiciones y fundamentos que coadyuvan a acepciones más específicas y detalladas al respecto, que aportan en sentido positivo al desarrollo de temas y problemáticas como la presente, en virtud de lo cual, en lo sucesivo se alude a las diversas posturas doctrinarias.

### **El Estado Unitario.**

Domínguez (1976,170), señala que el Estado Unitario es aquel que no admite divisiones territoriales que puedan ser catalogadas como Estados, dentro del Estado general y allí se encuentra la nota característica del mismo y además presenta un orden jurídico unitario, en el cual existe una misma legislación, unos tribunales y gobierno único, sin referencia a competencias o materias. Caracterizándolo en tres elementos a saber; la organización política es única y consta de un único aparato gubernamental, la organización política abarca una colectividad unificada (homogeneidad del poder) y cubre todo el territorio estatal.

### **El Estado Centralizado.**

El autor Domínguez (1976, 172), menciona el Estado Centralizado como, “aquel que centraliza toda la actividad, todas las funciones, todos los mecanismos del Estado. La gestión, gobierno y administración del Estado se realiza desde un solo centro de poder y toda la actividad del Estado se hace desde ese poder y hacia él se refiere.” Afirmando seguidamente, que el Estado centralizado o unitario representa una unidad donde todas las funciones se cumplen mediante organismos absolutamente dependientes de un poder central que extiende su competencia a todo el territorio.

### **La Desconcentración.**

Por otra parte, Lares (2000, 434), comenta que la desconcentración en cuanto al sistema de centralización pura o rigurosa es poco frecuente, presenta el inconveniente de retardar las decisiones por el hecho de deber emanar la misma de la autoridad que desconcentró la actividad, lo cual surge con la necesidad de los estados centralizados de adaptarla a la realidad de los mismos, la cual consiste en una organización del orden jurídico estatal a través de la que se crean órganos diseminados con funciones públicas en nombre y por cuenta del poder central, permitiéndose de esta manera diversificar la función central sin perder éste su jerarquía piramidal y su competencia territorial única, lo cual es posible porque los órganos que podrían llamarse “desconcentrantes” actúan no en forma autónoma, con un derecho de función pública sino por cuenta y en nombre del poder central.

### **La Delegación.**

En tal sentido, García (1993, 437), se refiere a la mera delegación que se hace a funcionarios o denominados agentes del poder central, de competencias que pertenecen a éste, lo que viene a traducirse en la ampliación de facultades de los órganos estatales encargados de la administración local conforme la legislación española o municipal acorde al ordenamiento jurídico venezolano.

### **Formas de Organización en los Estados Modernos.**

En cuanto a la estructura, Lares (1998, 431), expone los tipos de organización. Las diferentes formas de organización administrativa que adoptan los Estados

modernos puede reducirse a dos tipos fundamentales, a saber: la centralización y descentralización. En cuanto a las formas de Estado y la descentralización, según sea el tipo de estructura interna del poder institucionalizada jurídicamente, surgen las diversas formas de Estado: el llamado estado unitario, el cual es uno en su estructura de poder y el estado complejo o compuesto que acoge en su seno varios sub-tipos y que se organiza como un sistema vertebrado integrado por una pluralidad de centros de decisión político-legislativa que están jurídicamente normados.

### **Centralización Administrativa.**

Refiere Lares (2002, 432), en lo relativo a la centralización administrativa, en su forma rigurosa, que no admitirá en todo el territorio nacional más que una sola persona pública estatal, el cual tomaría a su cargo la obligación de dar satisfacción a todas las necesidades de interés general. Esta forma de centralización en grado extremo, no admitiría la existencia de las entidades menores territoriales (los Estados y Municipios) dotadas de personalidad jurídica, ni tampoco la de los institutos autónomos.

### **Del Estado Centralizado a la Descentralización.**

Expone Restrepo (2000, 5) en cuanto al Estado centralizado hacia la descentralización (respecto a Colombia), como una de las transformaciones más importantes inducidas por el proceso de descentralización, es el tránsito de un sistema institucional relativamente centralizado y rígido a otro, plural y flexible. Las demandas por una sociedad más pluralistas han destapado los diques sobre los cuales se mantuvo el Estado unitario centralizado. En la actualidad se practica y se reclama profundizar más el pluralismo en el ordenamiento territorial, normativo, político, étnico y cultural.

Por otra parte, el autor en referencia (2000, 4), adentrado desde el punto de visto colombiano como ya se referenció, expresa que desde hace una veintena de años nadie se proclama abiertamente enemigo de la descentralización; ninguna fuerza legal o en la ilegalidad, y todo el espectro político de “derecha” a “izquierda” se dicen amigos de la descentralización, solapadas por tal unanimidad se esconden las disputas por la definición de una descentralización más radical, con mayor autonomía o incluso, la creación de un Estado federal. ¿Pero cuáles son los contenidos sociales y políticos de tales proyectos? Se opina que, las propuestas tecnocráticas, empresariales, sociales y comunitarias, las de los políticos tradicionales y nuevos, de los representantes de fuerzas regionales y hasta de la insurgencia se debaten por definir el contenido social y político de un régimen más descentralizado.

Continúa el autor supra mencionado, (2000, 4), así como la descentralización determina las posibilidades de construcción de la democracia y el desarrollo, la dinámica de la guerra o la paz condiciona totalmente el futuro de la descentralización en Colombia. La última inquietud que arroja el debate al proceso de descentralización es si éste sirve para ambientar la paz o para ayudar a disolver la unidad del país en medio de la guerra.

### **Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.**

Desde otra perspectiva geográfica Flores, (2004, 435), describe desde la perspectiva española, la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. La delimitación del reparto competencial, es decir, las funciones que van a ejercer las comunidades autónomas- es uno de los elementos esenciales para comprender el Estado autonómico español. Se trata también de un tema complejo, delimitado por las normas constitucionales, por los estatutos de autonomía, por las leyes estatales de fijación de bases, delegación y transferencia de competencias, por las sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven los

conflictos de competencias y por los decretos de transferencias de funciones y servicios.

En un resumen acelerado puede decirse que la división competencial obedece al criterio de competencias exclusivas y competencias compartidas: 1. Materias reservadas íntegramente a la competencia estatal. A ellas debe añadirse aquellas materias que las comunidades autónomas no hayan asumido (la denominada cláusula residual), aparte de que el derecho estatal quedará, en todo caso, como supletorio del derecho de las comunidades autónomas. 2. Materias reservadas exclusivamente a la competencias de las comunidades autónomas, las cuales “podrían asumirlas”, a través de sus estatutos de autonomía si así lo desean (como la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, la agricultura y la ganadería, o la cultura y el patrimonio). 3. En tercer lugar existe un amplio elenco de materias “compartidas”, en las que tanto el Estado como las comunidades autónomas intervienen, si bien en distintos niveles. En este elenco se incluyen materias tan importantes como la sanidad o la educación.

Concluyendo el autor, que en este caso corresponde al Estado establecer la legislación o la normativa básica a partir de la cual las comunidades autónomas pueden ejercer sus funciones normativas y de ejecución. La complicación ha estado en definir el alcance de conceptos como legislación o de esa normativa básica, una labor que ha recaído en manos del tribunal constitucional a través de su jurisprudencia.

### **El Estado-Nación.**

Relativo a la conceptualización Borja (1988, 23), aporta lo siguiente; El Estado-nación se ha entendido hasta ahora como sinónimo de concentración y centralización del poder, entre otras razones porque esa fue una de las principales vías para su consolidación, pero a partir de los años 70 la centralización multiplica los

costos sociales, no favorece las economías de aglomeración y provoca que el Estado sea percibido como un ente agobiante y omnipresente, burocrático y despilfarrador. El siglo XX supuso la emergencia de una serie de circunstancias que favorecieron la centralización político-administrativa de los Estados. En primer lugar, la concentración del capital y de las actividades económicas que prefieren a los poderes centrales como interlocutores para la consolidación de sus intereses. En segundo lugar, la actividad económica del Estado, referida a la banca nacional, correos y comunicaciones, obras públicas, ordenación del territorio y urbanismo, etc., son funciones desarrolladas preferentemente desde los poderes centrales. En tercer lugar, las funciones sociales destinadas a garantizar la cohesión de la población, se desdoblán en aspectos tales como la educación, la cultura, la sanidad y los servicios sociales. Estas funciones han sido impulsadas y desarrolladas desde el Estado central ya que es el único capaz de garantizar unas condiciones de igualdad entre todos los ciudadanos y disponen de los recursos humanos y financieros suficientes para su puesta en marcha.

Por último, indica el mismo autor (1988, 28), que tradicionalmente los partidos políticos de izquierdas también han sido agentes centralizadores ya que han desconfiado en muchas ocasiones de los poderes locales por considerarlos como más vulnerables a la corrupción y a la manipulación de los caciques o las elites económicas y sociales locales. Tras señalar las circunstancias y los agentes centralizadores no podemos obviar los aspectos positivos de la centralización como superación de desequilibrios sociales, económicos y territoriales causados por las primeras fases del capitalismo. La centralización como decíamos más arriba ha servido para la consolidación del Estado-nación y del Estado de Derecho garantizando la igualdad formal a todos los ciudadanos.

### **La Descentralización.**

Para Bourret (2001, 34-37) la necesidad de una descentralización responsable radica en que se debe garantizar que los modos de decisión permitan la participación en la elección de los dirigentes y en la elección de las actividades de regulación. Por otro lado, los actores públicos deben ser sensibles a las preferencias de los ciudadanos y rendir cuentas de sus actuaciones. La descentralización no es sólo una receta para la

### **Modelos Liberales de Estados.**

Siguiendo la tesis de Fukuyama (2004, 10), “en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas”, critica la reforma de la liberalización económica en los países en desarrollo porque cargaron las tintas en la reducción drástica de la actividad estatal (o de su alcance) sin reforzar desde un punto de vista, los aspectos institucionales y democráticos de las estructuras del Estado. En Washington prevalecía la convicción de que el único peligro era no impulsar la política de liberalización a pesar de saber que ciertos países presionados para que las aplicaran no gozaban de las instituciones estatales adecuadas para soportarlas. Han sido necesarias crisis económicas como la de Asia (Tailandia y Corea del Sur) en 1997-1998 y los problemas de Rusia para percibir los problemas que acarrearán la importación de modelos liberales a unos Estados aún no consolidados.

### **Principios de los Procesos de Descentralización.**

De su importante aporte, Thöening (2005, 692), plantea que, ante esta problemática, la de encontrar el nivel y el ente político-administrativo capaz de responder a los principios de los procesos de descentralización al mismo tiempo que corresponder con las exigencias de la gestión pública local, una de las propuestas para las políticas de reorganización local y supra local ha venido de la mano de las fusiones o reagrupaciones de municipios (o comunas, como es el caso de Francia). Sin embargo, las fusiones son vividas como auténticas amenazas por las comunas y

municipios y éstos prefieren la complejidad de las estructuras supramunicipales y hacer frente al reto de la aplicación del principio de coordinación (entre distintos niveles territoriales, entes y actores públicos y privados), que les abre ciertas posibilidades de supervivencia, que perder definitivamente su autonomía. Lo más sorprendente, para el caso francés, es que este entramado de colectividades territoriales y entes de cooperación intercomunal da buenos resultados, tanto la cooperación entre diferentes niveles como la co-financiación (a través del establecimiento de contratos con el Estado o con los consejos regionales y, la elaboración de planes que corresponden además en el tiempo con los planes europeos, por tanto, son estrategias a largo plazo). Las razones se resumen en que se promueve el esfuerzo por parte de los agentes públicos en el sentido de buscar los mecanismos que garanticen su papel (es decir, que les permita su supervivencia y justifique su presencia), buscan soluciones consensuadas y negociadas que sean capaces de satisfacer a los distintos partenaires y todo esto sin descuidar las fuentes que garantizan su legitimidad frente a los ciudadanos.

### **El Estado Unitario.**

Expone Montero, (2009, 15), que después de una lenta maduración que se ha dado en el Estado boliviano posterior a un excesivo centralismo, en el cual se han emprendido avances significativos para descentralizar la estructura política y administrativa que a la larga ha generado el deseo de las regiones de ganar libertad y de autogestión, ha sido necesario implantar un sistema que vaya más allá de una descentralización administrativa, sin embargo, menor que un Estado Federal, ello en virtud, de no haber alcanzado aún la unidad estatal plena ni una madurez democrática y política deseada que permita una transición tan brusca.

Continúa la autora y expone que, el Estado unitario cuenta con un solo centro de decisión política y jurídica, con los tres poderes básicos, Ejecutivo, Legislativo y

Judicial y las atribuciones de cada uno de estos son aplicables en todo el territorio nacional, no pudiendo ser reemplazables por instancias similares en ningún nivel estatal. Refiriéndose por otra parte, al Estado Federal como aquel donde el poder estatal es compartido por el gobierno central y los gobierno locales; de esta forma existen varios centros de dirección jurídico-política, siempre existiendo un poder supremo.

### **El Principio de Federalismo.**

Por su parte, para el autor Elazar (2009, 8), utilizar el principio de federalismo no necesariamente quiere decir que se establezca un sistema federal, sino que las características teóricas del federalismo son similares a dicho sistema pero que en la práctica varían dependiendo del país y el tipo de gobierno en el que se las implemente. La esencia del federalismo no se basa en una estructura particular sino en las relaciones entre los participantes de un sistema político. Es así que para el autor el federalismo es un fenómeno que proporciona muchas opciones para la organización de la autoridad política y el poder; siempre y cuando se desarrollen relaciones apropiadas así como las instituciones y estructuras políticas adecuadas que sean consistentes con los principios federales, de otra manera el sistema federal no funcionará.

Continua señalando el autor (2009, 15) que es necesario entender e identificar algunas definiciones para poder concebir en un sentido amplio y completo lo que significa federalismo, puesto que hoy en día existen variadas formas del mismo a través del mundo entero. Confederado, federación, estado asociado y mercado común de arreglo son aplicaciones modernas del federalismo que han ido evolucionando junto con los partidos políticos y las unidades políticas. Explica claramente que es por eso que no podemos pretender establecer características básicas del federalismo a

través del tiempo puesto que es un concepto dinámico y cambiante como lo es el Estado y sus actores principales.

### **El Federalismo.**

Para Behrens (2005, 21), El federalismo es una forma de Estado “en que los integrantes de la federación son entes gubernativos con todos los poderes del Estado propios, incluido el Poder Judicial y los órganos de control gubernamental e incluso entes regulatorios, si los hubiera.” Pueden existir variaciones dentro de los estados federalistas, dependiendo de las características de los Estados. A pesar de las variaciones que puedan existir, todo Estado Federal sin importar sus variaciones, cuenta con las siguientes características: 1) Las secciones territoriales que forman parte del Estado no son soberanas. 2) Alto grado de descentralización jurídico – político, ya que se permite a cada territorio aprobar su constitución y leyes mientras no vayan en contra de la Constitución Federal. 3) Administración propia de justicia mediante juzgados regionales. 4) La intervención de autoridades del gobierno central sólo se da en asuntos de secciones territoriales y en casos constitucionalmente permitidos.

### **La Descentralización desde un Enfoque Económico.**

Referencia el autor, Samuelson (1954, 25), una aproximación de lo que es la descentralización pero desde un enfoque más económico. Estudia la descentralización desde la perspectiva de la asignación para la provisión de bienes públicos, señala que no necesariamente (el gobierno central) genera o invierte en bienes públicos que la ciudadanía quiere o necesita y que al mismo tiempo existen manejos inadecuados de los recursos usados para la provisión de estos servicios.

### **Sistemas Unitarios.**

El autor Palma (1983, 33), luego de analizar los Estados Latino Americanos observa cómo los estados nacionales se conformaron a partir de un centro dominante y sin contrapeso desembocando en sistemas unitarios con un excesivo centralismo. Bajo esta observación señala que incluso un estado unitario puede ser descentralizado en dos ámbitos: ya sea funcionalmente (universidades, iglesias...) en las cuales no se proporciona participación política, o territorialmente la cual permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se da a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales.”

Continúa comentando el autor, (1983, 29), que lo fundamental para que este ejercicio de ciudadanía funcione adecuadamente, es asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuviera gastando el gobierno central, en la región o municipio, antes de la descentralización.

### **La Descentralización desde el Punto de Vista Político.**

Por otro lado, Borja (1986, 30), uno de los autores que más incidencia ha tenido en América Latina puesto que enfocó la descentralización desde un punto de vista político, con su estudio realizado en 1986. Según este autor a pesar de que la centralización ha tenido aspectos progresistas, es poco eficiente desde el punto de vista económico, poco equitativa desde el punto de vista social y ineficaz desde el punto de vista político, ya que ha conducido al Estado a un modelo tecno burocrático, lo cual en el caso de América Latina, lo ha vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación política” de las clases populares y medias.

### **La Descentralización como Opción Económica.**

Elabora Rondinelli, (1989, 33), un marco conceptual en el cual describe a la descentralización como una opción económica, enfatizando que la provisión, el financiamiento, el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura representan una parte sustancial del gasto público; pero que en la mayoría de los países en desarrollo se ha puesto en duda la capacidad del gobierno central para proveer estos servicios básicos de manera eficiente y equitativa. Es así que plantea que los gobiernos Locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un papel más importante para estos propósitos. Según Rondinelli la descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales.

### **La Descentralización del Gobierno Central.**

Según el autor Finot, (2001, 37), la Descentralización del gobierno central hacia los gobiernos locales surge de la crisis del centralismo, que se da por una crisis de eficiencia del gobierno nacional que se da por un endeudamiento creciente, gran déficit económico y falta de atención a las regiones nacionales por el monopolio del manejo de recursos.

### **Las Relaciones Intergubernamentales.**

Las relaciones intergubernamentales según Méndez, (1997, 42), surgen en Estados Unidos en la década de los treinta y desde ese entonces se definen como “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de toda clase de niveles del sistema federal.” Las relaciones intergubernamentales trascienden las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas. Implican también un enfoque orientado a resultados de las políticas públicas.

### **Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia.**

Define por su parte, Barbery (2006, 53), en su libro Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia, la autonomía como “la existencia constitucional de entes gubernamentales al interior del Estado, regidos por autoridades elegidas democráticamente que ejercen jurisdicción, que tienen capacidad normativa limitada y que administran recursos específicos y competencias determinadas, en el marco de los alcances previstos por una ley especial.”

### **La Situación en los Países de América Latina.**

Entre uno de los autores más destacados de Venezuela, Brewer (2001, 7), comenta sobre la situación en los países de América Latina, esta es distinta: por ejemplo, en Colombia sólo existen 1.033 Municipios, con un promedio de 35.818 habitantes por Municipio; en Brasil, con una población 5 veces mayor que la de Colombia, hay 5.000 Municipios, con un promedio de 31.800 habitantes por Municipio. En Argentina existen 600 Municipios, con un promedio de 58.333 habitantes por Municipio; y en Venezuela sólo existen 332 Municipios, con un promedio de 66.667 habitantes por Municipio, entre los mayores promedios del mundo democrático. Así, en contraste con las sociedades democráticas del mundo

desarrollado, en cuyos países el Municipio está tan alejado del ciudadano que no hace posible ni real la participación política, que es lo normal en aquellas.

Continúa el autor diciendo, que no existen ni han existido jamás autocracias descentralizadas, por lo que la descentralización es un fenómeno propio de la democratización y una condición de sobrevivencia y perfeccionamiento de las democracias. Venezuela no debería escapar a este fenómeno. Después de 40 años de democracia, para que ésta pueda sobrevivir como régimen político, la organización descentralizada del Estado es ineludible y para ello no necesitamos inventar o trasplantar instituciones constitucionales de otros países. La historia de Venezuela ha estado condicionada tanto por el federalismo como por el municipalismo, aún cuando nunca realizados en democracia efectiva.

### **El Establecimiento de la Forma de Estado Federal.**

El mismo autor (2001, 17) en relación a la necesidad de conservar el Senado y el régimen bicameral del Congreso (Venezuela). El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara 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 hablar de igualdad de 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 Diputados como de Senadores, debía reflejar la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, el Senado quedó eliminado en la Constitución de 1991, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

## **El Proceso Constituyente de 1999.**

En otro sentido, Caldera (1992, 24) expresa lo siguiente, si bien el proceso constituyente de 1999 tiene su hito decisivo de inicio con la elección del Teniente Coronel(r) Hugo Chávez Frías como Presidente de la República el 6 de diciembre de 1998, sus antecedentes se remontan a los acontecimientos sangrientos que sacudieron a la ciudad capital (y conocido desde entonces como el “Caracazo” los días 27 y 28 de febrero del año 1989). Una frase célebre del discurso del para entonces senador vitalicio Rafael Caldera, pronunciado en el Congreso el día 1º de marzo de dicho año es sintomática de la relevancia de la fecha para el futuro inmediato del sistema político laboriosamente construido a partir del año 1958: “Venezuela ha sido una especie de país piloto. En este momento es lo que los norteamericanos llaman “show Windows”, el escaparate de la democracia en América Latina. Ese escaparate lo rompieron a puñetazos, a pedradas y a palos, los hambrientos de los barrios de Caracas...”

## **Principio Intangible del Constitucionalismo.**

Desde otra perspectiva Rousseau (1993, 38), recoge en su Contrato Social como principio intangible del constitucionalismo: que las leyes no son sino las condiciones de la asociación civil y el pueblo, sometido a las leyes, debe ser su autor; sólo corresponde a los que se asocian en regular las condiciones de la sociedad. El argumento aducido por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) (producto, a su vez, de la transición) para legitimar el régimen transitorio lo constituyó el manido de la “supraconstitucionalidad”, interpretado extensivamente como manto encubridor del maltrato de los principios y valores democráticos de la novedosa Constitución.

## **El Proceso Constituyente y las Protestas de Calle.**

En relación a los sucesos suscitados que se describen en lo sucesivo, Parker (2002, 11), comenta que la lucha entre actores que representan dos proyectos políticos que se oponen ha impulsado una intensa movilización de calle, dándole un protagonismo a las movilizaciones políticamente motivadas que se crecen en relación con las protestas por demandas socioeconómicas, tradicionalmente mayoritarias en la política venezolana de la calle (v. Provea, años 1999 en adelante). En el año 1999 las protestas de motivaciones políticas y civiles fueron incentivadas por el proceso constituyente, que abrió para ciertos actores marginales hasta entonces en la sociedad, la oportunidad de hacer incluir sus intereses y demandas en la nueva Carta Magna. Fue una estructura de oportunidades políticas abierta para sectores como los indígenas, mujeres, evangélicos, pensionados y jubilados, etc., que al calor del proceso se fortalecieron en términos organizativos al utilizar la acción colectiva para hacerse ver y oír de los diputados de la Asamblea Constituyente. Tres años después, las cifras de 2002 revelan un nuevo aumento en la movilización por motivos políticos, que ahora saltan a 30 por ciento del total de protestas. En este caso, las impulsa la exacerbada polarización política que se produce en los meses finales de 2001, por la inconformidad de sectores sociales y económicos con respecto a diversos aspectos de la gestión gubernamental, así como por notorios errores en la conducción política de los partidarios del proyecto “chavista”.

### **Organizaciones Jerarquizadas y los Efectos de la Descentralización.**

Comenta Parada, (1996, 36), en el caso de las organizaciones jerarquizadas y los efectos de la descentralización, que lo que ocurre, sin embargo, es que en este supuesto la coordinación se puede entender como una facultad más, entre otras, del mando o jerarquía, mientras que cuando se trata de organizaciones distintas, la coordinación se entiende como un principio independiente y necesario para asegurar

la supremacía que le corresponde a una de aquellas organizaciones sobre las demás, como ocurre en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas.

### **Modelo de Municipio Hispano.**

En los casos de América Latina según Victory (1999, 17), se adoptó el modelo del municipio hispano, sin mayores innovaciones y aplicando recetas externas a menudo sin confrontarlas con la realidad regional. El municipio hispano se caracteriza por estar constituido por un gobierno dual, formado por un órgano unipersonal denominado alcalde, intendente o prefecto, y por un organismo colegiado, constituido por los concejales o regidores. Estos dos órganos constituyen el poder del municipio y ejercen las funciones que les asignan los marcos constitucionales y legislativos. El sistema de gobierno municipal está fundado en una distribución de funciones y relaciones entre sus dos órganos de gobierno.

### **El Estado Unitario Colombiano.**

Un avisado autor colombiano Hernández, (2006, 98), se refería a esta situación con estas palabras: “El que Colombia sea un Estado unitario descentralizado y Venezuela un Estado federal centralizado, es un juego de paradojas que pone en evidencia la enorme relatividad de la teoría constitucional sobre las formas de Estado; luego que contrasta con la idea tradicional según la cual los estados unitarios son por definición centralistas, y los federales descentralizados, que indica cómo en la realidad pueden invertirse los factores, y demuestra que el verdadero test para medir grados de autonomía territorial y de democracia local se hace a partir de la noción de descentralización”.

### **Importancia de la Descentralización.**

Con una visión norteamericana Colomer, (1999, 48), de la cuestión e importancia de la descentralización expresa, que “Un elemento institucional básico para la cooperación entre el Gobierno Central y los Gobiernos regionales en estados tipo federal es la cámara alta de representación territorial, pero la segunda cámara sólo es un actor decisivo en el proceso político si cumple dos condiciones: tener poderes legislativos significativos y una mayoría política diferente de la cámara baja”.

### **Bases Normativas.**

Para desarrollar el contenido de la presente investigación es menester aludir al ordenamiento jurídico aplicado y aplicable a la problemática en cuestión, puesto que en base a dicho ordenamiento se instituyen las bases normativas que permiten llevar a cabo una mejor visión del presente contexto, amén de su existencia y significado en el ordenamiento jurídico venezolano que permitirá una mejor comprensión para el lector, en base a ello, dichas bases normativas se presentan a continuación.

El texto Constitucional vigente desde 1999, contempla en su contenido; en el artículo 4, al Estado venezolano como Federal Descentralizado, punto de partida de los planteamientos y criterios manejados con ocasión del presente contexto, ya que la base fundamental de la legislación se rige por la Carta Magna, a partir de la cual es posible la normativa aplicar, partiendo de ello puede entonces, iniciarse todo enunciado, criterio, comentario en razón de la descentralización, y la autonomía estatal y municipal en el país.

Por su parte, el artículo 157, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, ello con la finalidad de promover la descentralización del poder a sus distintas ramas. En tanto que el artículo 158, refiere

la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, que permitan una mayor participación de la población tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

En cuanto a los Estados, estos están contemplados por la norma suprema como entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, señalando que el gobierno y administración corresponde a un Gobernador o Gobernadora, electo por votación directa y secreta, quien representa la entidad, tal como lo prevé en sus artículos 159 y 160 respectivamente.

Por su parte, define a los Municipios como la unidad política primaria de la organización nacional, que gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley, constituyendo dicha autonomía, la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Se menciona además que las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana y la ejecución de la gestión pública conforme a la ley, denotando otro aspecto importante en relación a la descentralización del Poder en sus distintas ramas, al incluir en su articulado que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley, es decir, no están subordinados a un ministerio determinado lo cual se traduciría en centralización.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público, con vigencia a partir de 2009, establece, desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa,

delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los gobernadores, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, los planes anuales de inversión de la entidades federales y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados y estos tendrán los mismos privilegios y prerrogativas de los cuales goza la República, ley que rige en materia de descentralización desde su promulgación, contenido que se ve constantemente afectado por las “decisiones”, entiéndase, resoluciones, decretos y demás medios, a través de los cuales el Ejecutivo Nacional centraliza cada vez más las competencias del Poder Público transferidas como propias de las ramas, municipal y estatal.

En tanto, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en vigencia desde 2009, dispone en su articulado el desarrollo de los principios constitucionales, relativos al Poder Público Municipal, su autonomía, organización y funcionamiento, gobierno, administración y control, la descentralización y la transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados.

Se indica al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley, incorporando sus actuaciones a la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y valuación de sus resultados, tal como lo dispone los artículos 1 y 2 *ejusdem*, dejando de manifiesto una vez más el espíritu descentralizador de la norma tanto de rango constitucional como legal, expresando la autonomía de los municipios en su gobierno y gestión como entidad independiente del poder nacional, constituyendo éste una rama distinta a la nacional y estatal, formando las tres con sus respectivas particularidades y reservas, la federación.

Así como, la competencia de los municipios, el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, destacando en su contenido, el carácter de, propias, concurrentes, descentralizadas y delegadas, de las competencias municipales, tal como lo prevé los artículos 52 y 55 de la norma in comento. (Resaltado añadido).

Enfatizando por su parte con el contenido del artículo 58 ut supra, que el Poder Nacional o los estados podrán transferir al municipio, determinadas materias de sus competencias y la administración de sus respectivos recursos, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 158 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pudiendo a su vez, el Municipio solicitar al Poder Nacional o al Estado respectivo la transferencia de determinadas competencias.

Aunando a la autonomía de los municipios, cabe destacar que estos tienen la potestad para elegir el modo de gestión que consideren más convenientes para el gobierno y administración de sus competencias, gestionarlas por sí mismo o por medios de organismos que dependan jerárquicamente de ellos, facultados también para hacerlo mediante formas de descentralización funcional o de servicios y obras públicas, en razón de lo cual, promoverán la desconcentración del gobierno y administración, así como la descentralización para la prestación de los servicios, conforme lo dispuesto en los artículos 69 y 71 de la ley en cuestión, fundamento suficientes para la presentación del presente proyecto e investigación, ya que la figura de la descentralización, se ha visto afectada con la entrada en vigencia de diversos decretos y leyes promulgados recientemente, en contra de la esencia y espíritu de la Carta Magna.

## **Definición de Términos Básicos.**

Dentro del contexto que se desarrolla en la presente investigación, son diversos los términos vinculados a la problemática en estudio que se incluyen en la misma, con lo cual se profundiza y facilita aún más a una mejor comprensión por parte del lector en general, en razón de ello se presentan en lo sucesivo diversidad de acepciones relacionadas y presentes en el presente contexto.

**Federal:** federativo o de un Estado federal. Federalista o partidario del federalismo como sistema político nacional.

**Federalismo:** “del latín “foedus, foederis” (pacto alianza). Sistema mediante el cual varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos o Estados se obligaban, en forma recíproca e igual, a llevar a cabo una o más finalidades especiales, cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados.

Es, pues, un sistema jurídico y político opuesto al unitarismo estatal y que considera el gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad. En ese régimen, las distintas regiones que componen el país se rigen de manera autónoma, pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal, quedándose con las no transferidas...”

**Federalismo:** es una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos ([Estados](#), [asociaciones](#), [agrupaciones](#), [sindicatos](#), etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, ([Estado federal](#) o [federación](#)) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

**Descentralización:** cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos con competencias limitadas regionalmente. Supone, pues, la división del Estado, o descentralización, que puede ser política, vinculada con la estructura constitucional del Estado o administrativa, relacionada con la organización técnica de los servicios públicos.

**Descentralización:** significa acción y efecto de descentralizar y esta última; transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

**La descentralización política:** origina Estados federales o confederaciones, compuestos de provincias, departamentos o Estados autónomos, cuyos gobiernos tienen en su esfera, posibilidades de decisión.

**La descentralización administrativa:** supone la existencia de organismos descentralizados de ejecución, pero que responden a una dirección centralizada; este tipo de descentralización administrativa o burocrática es perfectamente compatible con una organización estatal unitaria.

**Desconcentración administrativa:** Procedimiento mediante el que se transfiere la titularidad y ejercicio de cierta competencia de un órgano de la Administración Pública a otro órgano inferior de ésta. Tal desconcentración busca evitar la acumulación de funciones en los órganos superiores de la Administración, aunque sin llegar a los niveles propios de la descentralización. La desconcentración implica una mayor posibilidad, para los órganos superiores, de retomar la competencia transferida.

**Estado:** es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de

imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política, y que para Capitant es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno...”

**Estado Federal:** compuesto por varios Estados en algunos de ellos llamados provincias, como en la Argentina que poseen gobierno peculiar, legislación privativa en diversas materias y una gran autonomía administrativa, pero con respecto de la unidad representativa internacional, confiada a un Ejecutivo federal o nacional

**Estados Federales:** [Alemania](#), [Argentina](#), [Estados Unidos](#), [Suiza](#) (que a pesar de llamarse Confederación Helvética funciona como una federación), [Bélgica](#), [Brasil](#), [México](#), [India](#) y [Venezuela](#).

**Estado Unitario:** el regido por un gobierno central con poderes iguales y plenos sobre todo el territorio nacional, con unidad legislativa y subordinación provincial y municipal. Ejemplo típico lo constituye Francia. España, por sus singularidades históricas y respeto a las peculiaridades locales, aun negado ello por fanatismos separatistas, ha sabido siempre conciliar (con escasos paréntesis históricos) la unidad y eficacia del poder central con el respeto de fueros y leyes regionales y con una vigorosa autonomía municipal. La forma contrapuesta al unitario es el Estado Federal.

**Municipio:** también llamado “municipalidad”, es jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. Vinculado con el servicio a la comunidad del municipio, el transporte urbano, al alumbrado y limpieza, a la policía, la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, atendidas con los recursos provenientes de los

impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

El nivel que ha sido tomado y asumido en la investigación es de tipo descriptivo, en base a lo cual se procuró dar a conocer y mostrar con mayor profundidad las causas que dieron origen al inicio de la investigación, enfatizando en aquellos aspectos y circunstancias que conllevaron a ofrecer una explicación mas clara y precisa de, por qué se tomó como problemática; “La Descentralización Constitucional Subvertida desde las Directrices del Poder Nacional en Venezuela,” en razón a lo cual se recopiló, analizó e indagó todo el cúmulo de circunstancias jurídicas y fácticas que han dado origen a la problemática que se vive en el país en relación a la investigación desarrollada, con el fin de exponer sus causas, consecuencias y posibles soluciones al respecto.

Al respecto, se tomó como base lo que dice Ary (2000): “... en cuanto a obtener la información acerca del estado actual de los fenómenos, con lo cual se pretende precisar la naturaleza de una situación tal como existe en el momento del estudio” (p. 308).

La investigación se desarrolló bajo la modalidad de “tesis jurídica”, ello en razón, a los diversos estudios comparados entre las distintas fuentes doctrinarias y el ordenamiento jurídico correspondiente, así como el análisis e indagación exhaustiva del material recabado para la elaboración de las respectivas conclusiones.

Es un modelo de investigación jurídico descriptivo donde se trató de aplicar en forma pura el análisis de un problema de la realidad descomponiéndolo en muchas de sus partes para arribar a conclusiones valederas.

### **Diseño y Método de Investigación.**

El diseño utilizado en la investigación fue de tipo documental, bibliográfico, el cual se refirió a la recopilación de material relativo a la materia administrativa del Derecho, específicamente a la descentralización, a la autonomía de los Estados y los Municipios en Venezuela en cuanto al Poder Nacional, se buscó la recolección, recopilación y análisis del material bibliográfico obtenido de diversas doctrinas, jurisprudencia y legislación. En tal sentido en el Manual de Trabajo de Grado de Especialidad y Maestría y Tesis Doctorales Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2011) se considera a la investigación documental como:

... el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y, en general, en el pensamiento del autor (p. 15).

Relativo al método empleado en la investigación, fue dirigido a la aplicación de los métodos lógicos, basados en el análisis y síntesis que se realizó del material recopilado, en dos tipos, método lógico deductivo, mediante el cual se aplicaron los [principios](#) descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios. El [papel](#) de la deducción en la investigación fue doble: Primero consistió en encontrar [principios](#) desconocidos, a

partir de los conocidos. Una [ley](#) o principio puede reducirse a otra más general que la incluya. Si un cuerpo cae se dice que pesa porque es un caso particular de la gravitación. Segundo sirve para descubrir consecuencias desconocidas, de principios conocidos, los cuales permitieron la obtención de importante información doctrinaria, legislativa y jurisprudencial producto de correcto uso del pensamiento al analizar sus contenidos.

### **Técnicas e Instrumentos de Recolección y Análisis de Información.**

En cuanto a las técnicas e instrumentos utilizados en la investigación en cuestión, las técnicas de recolección de datos comprenden procedimientos y actividades que le permiten al investigador obtener la información, respectiva para dar respuesta a las preguntas de investigación, se trata de una técnica en la cual se recurre a información escrita, ya sea bajo la forma de datos que pueden haber sido producto de mediciones hechas por otros, o como textos que en sí mismos constituyen los eventos de estudio, instrumentos que representan la vía mediante la cual es posible aplicar una determinada técnica de recolección de información.

En relación a la investigación efectuada se indicó que la estrategia empleada se basó en la observación documental; la cual se puede definir como parte esencial de un proceso de investigación, representando la forma en que se procede a recabar la información, necesario para analizar su contenido, que implica no solo la observación en el sentido literal de la palabra, sino que debe comprender el involucramiento de todos los sentidos; es decir, el investigador tiene que involucrarse en todas las aristas de la observación; destacando que dentro de la observación documental se puede encontrar documentos oficiales o institucionales y documentos privados; constituyéndose en una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades (teóricas o no) usando para ello diferentes

tipos de documentos, para indagar, interpretar, presentar datos e informaciones sobre un tema determinado de cualquier ciencia.

Para Sabino (2000): “La técnica es cualquier recurso de que pueda valerse el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información” (p. 60).

Su utilización permitió extraer las ideas relevantes relacionadas con el estudio realizado y se utilizó en todo su desarrollo. Otra técnica empleada fue el fichaje, que consiste en registrar de manera escrita la información pertinente al trabajo de grado, la cual se efectuó mediante un instrumento que es la ficha. Según lo establece Bravo (1997) es una: “Unidad rectangular de cartón, donde se fija la información recopilada de hechos, ideas, conceptos, resúmenes y otros” (p. 78).

Entre los aspectos más resaltantes de la investigación desarrollada puede mencionarse la clasificación de la información, en el sentido que la misma se realizó tomando en cuenta las preguntas de la investigación, aspectos relevantes de la información recopilada teórica y legalmente, para el logro de los objetivos, partiendo de la lectura evaluativa, del resumen lógico y fichas de trabajo. Los datos fueron clasificados en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica que exista entre ellos.

Sobre la aplicación del análisis interno y de acuerdo a los autores referidos, fue:

... referido al estudio del contenido. Se trata de un análisis de carácter racional y subjetivo. Se dice que es racional porque resume los rasgos fundamentales del documento conectándolos con sus aspectos secundarios y estableciendo una relación lógica entre las ideas. Tiene carácter subjetivo porque el que estudia el documento lo interpreta y, aun cuando esa interpretación pueda hacerse con la

máxima objetividad posible, está condicionada por una serie de factores como son ideología, talento, prejuicios, etc., del investigador (p. 147).

La información analizada contribuyó al desarrollo de la investigación, con importantes aportes que han servido de base para conformar un conjunto de ideas con sentido y coherencia que permite derivar en consecuencia, en las conclusiones finales fundamentadas racionalmente.

Es una investigación que se realizó en forma ordenada y con objetivos precisos, con la finalidad de ser base a la construcción de conocimientos. Se basó en la utilización de diferentes técnicas de: localización y fijación de datos, análisis de documentos y de contenidos.

En lo relativo a los instrumentos de los cuales se hizo uso para la recopilación de material, entiéndase, aquel que contribuye a una mejor organización de la información obtenida de las fuentes consultadas, también como, los medios materiales a través de los cuales se hace posible la obtención y archivo de la información requerida para la investigación. En el desglose de la misma, los instrumentos empleados fueron referidos a la doctrina, norma, jurisprudencia entre otros, de casos precedentes relacionados con la investigación, estos se basaron en libros de derecho, tanto nacionales como extranjeros, en documentación de Derecho Comparado, así como revistas de derecho, trabajos de ascenso, trabajos de grado, debates de la Asamblea Nacional, reportes de periódicos, información de la red de internet, sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia.

En virtud de lo cual, se indica entre los instrumentos aplicados, las fichas; tales como la ficha bibliográfica y/o resumen, destinada a su vez a anotar meramente los datos de un libro o artículo. Estas fichas se hacen para todos los libros o artículos que eventualmente

pueden ser útiles a la investigación, no solo para los que se han encontrado físicamente o leído. En ellas se registran las fuentes encontradas, por ejemplo, en el catálogo de una biblioteca, en una bibliografía, en índices de publicaciones, etc., la ficha resumen por su parte; contiene en forma abreviada, los aspectos más importantes de un tema estudiado, o el resumen de una lectura, siendo de gran utilidad, ya que además de su fin primordial de facilitar el aprendizaje de la materia, puede adiestrar en la relación y jerarquización de conceptos, se encabezan con el título del tema correspondiente y un número que permita organizarlas en un fichero.

### **Procedimiento.**

El procedimiento se refirió a la exposición plasmada en base a los pasos que se compilaron por etapa, durante el transcurso de la investigación, explanando las fases en que se dividió el proceso y cada una de las circunstancias expuestas en la investigación.

... está compuesto por una serie de pasos para alcanzar una meta. De este modo los procedimientos de investigación describirían los pasos para alcanzar el fin de la investigación. Estos métodos o pasos determinarían como se recogen los datos y como se analizan, lo cual llevará a las conclusiones (meta) (s/p).

En virtud de lo cual, se determinaron los siguientes pasos o fases:

Fase I: Se procedió a seleccionar el tema tentativo, tomando en consideración aspectos fundamentales como la existencia de suficiente material bibliográfico y antecedentes relacionados con el mismo, así como el abordaje preliminar de los ejes temáticos. Por tanto, mediante esta fase se obtuvieron una serie de antecedentes explicativos que de una u otra forma se relacionan con los objetivos formulados. Dicho

arqueología se efectuó en diferentes bibliotecas, con el fin de obtener información clara y precisa sobre el tema a desarrollar. Por lo tanto, esta fase permitió la credibilidad a las citas consultadas, puesto que cada una de las mismas fue sometida a un análisis cuidadoso.

Fase II: En relación a esta fase se pudo determinar el contexto teórico de la investigación, sustentándose a través de revisiones bibliográficas concernientes a la problemática en estudio, acoplándose específicamente a la selección de fuentes teóricas que hicieron posible la organización básica de la estructura temática y la coordinación de las principales ideas de los textos especializados y de aquellos autores que tratan sobre la responsabilidad administrativa de quienes dictan los actos de autoridad en diversas empresas.

Fase III: Para el desarrollo de esta fase, se realizó la selección de una metodología de trabajo, que comenzó por la determinación del tipo de investigación y las diferentes técnicas y métodos aplicados.

Fase IV: Esta constituyó el desarrollo de las conclusiones y recomendaciones de la investigación, y finalmente se señalaron las referencias bibliográficas que sirvieron de apoyo a la investigación.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS**

#### **Presentación y análisis de los resultados**

##### **Fundamentos del Estado Descentralizado y Centralizado.**

Haciendo una breve referencia a la descentralización desde su significado etimológico, la voz descentralizar alude a un movimiento de transferencia de funciones, de poderes o recursos, desde el centro hacia la periferia, dicha acción puede tratarse de cualquier actividad humana: una organización, empresa o corporación privada o pública puede redistribuir internamente sus funciones en esta forma, y al hacerlo está descentralizando. Específicamente en cuanto a la descentralización del sector público, que es la acepción que, limitativamente, trae el Diccionario de la Lengua Española: descentralizar es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado, definición que permite incluir en este concepto el de privatizar, transferir una empresa o actividad pública al sector privado.

La descentralización presupone que en algún momento, vinculado con la historia o con la lógica de las cosas, las funciones hayan estado reunidas en un centro, por lo que la operación consistiría en modificar la situación inicial. Pero más bien, como sucede en la mayoría de los sistemas políticos, lo que ha ocurrido es la asunción por el poder central de competencias o funciones que originariamente

estaban en la periferia. Por ello, descentralizar sería restituir las tareas al estado que antes tuvieron o al que lógicamente les correspondería, y en este sentido el término hace pensar en la devolución de competencias o de poderes. Referida al Estado, la descentralización puede aludir a una operación política, lo que implica la redistribución del poder, o a un procedimiento técnico, que busca la mayor eficiencia.

administrativa. De allí se derivan los conceptos de descentralización política y de descentralización administrativa.

Se entiende como aquella en la cual las funciones del Estado son llevadas a cabo por diversos órganos con competencias específicas y/o determinadas, se basa en la descongestión de los órganos del Estado, esto se configura cuando el Estado asigna a otros organismos de la Administración Pública competencia para conocer y dar solución a los asuntos propios de cada entidad. En el Estado descentralizado las decisiones se toman por una pluralidad de entes a nombre propio y particular, el control jerárquico o fiscalización se ejerce bajo un control de tutela, siempre dentro de los términos fijados por la ley. Puede adoptar diversas formas: Descentralización horizontal. Descentralización administrativa. La **Descentralización Gubernamental**.

Descentralización política. Descentralización funcional. Descentralización territorial. Descentralización mixta. Descentralización fiscal.

Se debe tener en cuenta que las federaciones son estados conformados por entidades soberanas y autónomas. El estatus autónomo de estas entidades no puede ser alterado de manera unilateral por el gobierno central, aunque pueden existir excepciones (como el caso de Argentina, donde el gobierno federal ha intervenido en diversas ocasiones en las provincias; y en México, mediante la figura de la desaparición de poderes en los estados). Los siguientes estados son federaciones: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoras, Etiopía, Micronesia, Alemania, India, Malasia, México, Países Bajos,

Nigeria, Pakistán, Palau, Rusia, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Venezuela. La mayoría de los estados federales también tienen niveles inferiores unitarios del gobierno. Así mientras que Estados Unidos sí mismo es federal, los E.E.U.U. son ellos mismos unitarios, con condados y otros municipios teniendo solamente la autoridad dada (incumbido) a ellos por la constitución del estado o legislatura.

El caso de la India, considerado como un estado federal pero debajo del polémico artículo 356 de Constitución india, un presidente puede despedir a un gobernador del estado, en contradicción al sistema que pretende mostrar, constituyendo este aspecto una clara característica de un estado unitario, donde todo depende del poder central. Trayendo a colación como ejemplo, el único estado unitario puro conocido como tal, la nación de Montenegro, ello a los fines de establecer puntos comparativos con el tema en cuestión.

### **Competencias del Poder Público; Municipal, Estatal y Nacional en la legislación venezolana.**

Existe un principio del derecho público, constitucionalmente establecido en la Carta Magna, en base al cual los entes públicos sólo pueden actuar sobre aquello que le está expresamente permitido, es decir, un ente estatal sólo puede desarrollar una materia, bien sea, en su totalidad como en las materias exclusivas a su cargo, o bien sobre sólo una parte de ella como sucede como las competencias concurrentes, siendo menester comentar que la competencia para el desarrollo de una materia constitucional, de un cometido estatal, debe quedar establecida en la disposiciones constitucionales, hablándose entonces de competencia constitucional por cuanto toda actuación de cualquier ente estatal fuera de los límites de su competencia, es nula.

En cuanto a la competencia exclusiva, es de mencionar que el análisis del artículo 156 revela que la Constitución no estableció ningún límite para descentralizar

las competencias del Poder Nacional, motivo por el cual puede ejercer tanto las potestades administrativas o de gestión, como las legislativas, concernientes a cada una de las competencias mencionadas en los 33 numerales del aludido precepto. Por lo tanto, cuando la Asamblea Nacional decide transferirlas a los Estados o Municipios, lo hace total o parcialmente y determinando niveles y contenido.

De lo anterior se desprende que existe claridad constitucional en cuanto a las competencias de cada ente político territorial, sobre todo relevante el único caso que calificó de exclusivas las competencias del Poder Estatal en el artículo 164 constitucional como lo hizo en su momento el artículo 3 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias. Es decir, si se sigue la referida tesis, el análisis del artículo 156 de la Carta Magna permite sin duda encontrar materias atribuidas en bloque a competencias que se pueden calificar de exclusivas del Poder Público Nacional aunque no lo plasme explícitamente la Constitución que contrastan sin embargo, con otras competencias, por ejemplo las establecidas en el numeral 32 del artículo 156, que se expresa así “La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales, la civil, mercantil, penal, penitenciaria...” que constituye una enumeración de materias reservadas a la Ley lo que puede conducir a sostener que desde el momento que se legisle sobre esa materia, será la Asamblea Nacional la que resuelva con intervienen en la gestión de esos servicios las instancias político territoriales, Nacionales, Estadales y Municipales.

Ahora bien, es lo cierto que muchas de las competencias del Poder Público Nacional han sido reguladas por ley formal y en muchas de ellas se consagra que la ejecución o administración de dichas materias corresponde al Poder Público Nacional, en particular a la rama Poder Ejecutivo: la Ley de Registro Público y Notariado, la Ley de Metrología, la Ley de Propiedad Intelectual y la Ley del Régimen Penitenciario.

De las leyes mencionadas, resulta oportuno acotar en la del Régimen Penitenciario, por cuanto textualmente consagra: "...corresponde al Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Interior y Justicia, la organización y el funcionamiento de los centros de cumplimiento de penas privativas de libertad y los servicios que le son inherentes". Norma que parece contradecir el texto del artículo 272 constitucional, el cual establece: "El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales académicas universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de privatización."

Sin embargo, dado que prevalece el bloque de constitucionalidad, una vez que una ley nacional ha entregado una competencia al Poder Ejecutivo Nacional (una de las ramas del Poder Público Nacional), como es el caso de los centros penitenciarios, ésta competencia puede descentralizarse a los estados o municipios y regirse por una administración descentralizada territorialmente, como acción del Consejo Federal de Gobierno, tal como lo consagra la Constitución.

Es importante mencionar que el conjunto de leyes que centralizan competencias en el Poder Ejecutivo Nacional, dictadas con anterioridad o posterioridad a la Constitución de la República están afectadas por desaplicación ya que toda ley debe seguir la voluntad descentralizadora que exige la Constitución; por tanto, entregada por ley el desarrollo de una competencia nacional al Poder Ejecutivo Nacional (integra el Poder Público Nacional) es perfectamente posible que se produzca la descentralización de esa competencia nacional al Poder Público Estatal o Poder Público Municipal por medio de la ejecución de políticas públicas en las que se contemple la transferencia desde el Poder Ejecutivo a otras instancias político

territoriales, todo ello a través del ejercicio de las competencias asignadas por la Constitución al Consejo Federal de Gobierno.

A lo cual resulta imperioso señalar que las competencias exclusivas del Poder Nacional que pueden ser transferidas por la Asamblea Nacional a los Poderes Estadales y Municipales. El texto del artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela revela que son “determinadas” materias de la competencia nacional las que pueden atribuirse por la Asamblea Nacional a los Municipios o a los Estados, por eso la Constitución descansa en el buen juicio de los Diputados integrantes de la Asamblea Nacional, en el sentido de que existen competencias nacionales que deben permanecer con tal carácter de nacionales, como sería el caso de garantizar la independencia y soberanía de la Nación, la política y actuación internacional de la República, la banca central, el comercio exterior, las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República, la administración del espectro electromagnético, por ejemplo.

Ahora bien, de una lectura detenida del artículo 157 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pudiera sostenerse que son suficientes las materias nacionales que son susceptibles de transferencia, además de la incorporación que la Constitución realizó a las competencias exclusivas de los Estados, asignándoles como competencias materias que anteriormente pertenecían al Poder Nacional y se las había transferido conforme a la Ley Orgánica de Descentralización, ejemplo de ello son la creación, organización y control del papel sellado, el régimen y aprovechamiento de minerales, no metálicos no reservados al Poder Nacional, las salinas, ostrales, entre otras. Por ese motivo ese el proceso de descentralización adquirirá mayor relevancia en todo lo referente a la transferencia de servicios.

Una vez tratado el punto es menester, la mención sobre la transferencia de servicios, en relación al cual, el artículo 165 del texto constitucional preceptúa lo siguiente:

*(...) Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.*”, la transferencia de servicios se le da la categoría de descentralización, pese a no ser en “*strictu sensu*” una descentralización, por cuanto en el caso de la transferencia de servicios, no estamos frente al traslado de la titularidad, visto que la competencia la tienen distintas entidades político territoriales; no obstante el servicio es prestado sólo por una de ellas, o por varias si se distribuye el cumplimiento de la competencia (compartida) en distintos niveles de la actividad, etapas de acción o sectores para la prestación del servicio de que se trate. Puesto que la transferencia de esos servicios del Poder Nacional al Estatal, se desarrolla todo un procedimiento a través del cual ésta debe efectuarse, ya sea el caso que sea solicitada por la máxima autoridad estatal o por el Ejecutivo Nacional. La ley de transferencia debe seguirse entendiendo como un texto cuyas bases fueron cambiadas por la Constitución. Por ejemplo la función del Consejo Federal de Gobierno como órgano del Poder Público Nacional y de rango constitucional.

En el primero de los supuestos, cuando un Gobernador que considere que la Administración Estatal que representa puede asumir la prestación de determinado servicio, deberá efectuar la solicitud al Ejecutivo Nacional (ahora al Consejo Federal de Gobierno), previa opinión de su Consejo Legislativo; el Ejecutivo Nacional, por su parte, se encargará de elaborar el programa de transferencia del servicio así como el programa de transferencia de bienes, recursos financieros y mecanismos específicos

de supervisión y coordinación de cada uno de los servicios objeto de la transferencia (ahora corresponde esta competencia al Consejo Federal de Gobierno). La aprobación de dichos planes corresponderá al Consejo Federal de Gobierno, y por tanto el Ejecutivo Nacional quedó igual que el Ejecutivo Estatal y el Ejecutivo Municipal en cuanto al proceso de descentralización coordinado por la institución de rango constitucional y en un mismo nivel de estructura del Poder Público.

Sin embargo, cuando la iniciativa de transferencia surja del Ejecutivo Nacional, este deberá formular la propuesta de transferencia al Consejo Federal de Gobierno, quien aprobará o no, comunicando su decisión al Consejo Legislativo del Estado transferido. Respecto a la transferencia de servicios de Estados a Municipios, se debe retomar la norma constitucional visto que señala igualmente el tratamiento de competencias concurrentes entre ambos niveles de la Administración y que los mecanismos de desarrollo de la transferencia deben estar regulado por legislación estatal.

Denotando que la distribución de competencias concurrentes en la Constitución no puede sufrir alteración alguna en una ley de la Asamblea Nacional, ni siquiera con el carácter de orgánica, por tanto queda obligado el Poder Legislativo Nacional como todo órgano del Poder Público a respetar la voluntad de la Constitución.

En cuanto al punto, resulta necesario hacer referencia a la sentencia Nro. 843, dictada en fecha 11 de mayo de 2004, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en la cual se refirió lo siguiente:

*“(...) En efecto, para que los órganos legislativos de las entidades federales ejerzan conforme a la Constitución dicha competencia, es menester que se cumplan dos (sic) (2) (sic) condiciones indispensables, en tanto determinantes*

*de la validez del acto de transferencia de competencias que pretenda realizarse: (i) que se haya dictado una ley nacional de delimitación de las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios, pues sólo dichas materias son susceptibles de ser descentralizadas mediante ley estatal de las entidades federales a las municipales, (ii) que la descentralización efectuada esté circunscrita a la prestación de servicios, sin que pueda extenderse a otro tipo de competencias, como son las vinculadas a la construcción de obras públicas, por ejemplo, y (iii) que los Municipios a los cuales se transfiera la competencia para prestar determinado servicio, estén en capacidad de asumir tal obligación, más allá de la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para cumplir con la misma.*

*...Omissi...*

*Considera esta Sala que el único aparte de la norma citada debe interpretarse en coherencia con lo dispuesto por el encabezado de la misma y en armonía con la materia regulada por el Capítulo en el cual está inserta (Del Poder Público Estatal), pues sólo así resulta comprensible por qué las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios deben estar previamente delimitadas en una ley de base nacional, y ello es así por que sólo el Órgano Legislativo Nacional tiene competencia para dictar leyes de base reguladoras (según los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad) de las competencias concurrentes, no sólo de la República con los Estados y los Municipios, sino también de las de estos últimos entre sí, siendo la existencia de un texto legal nacional que delimite las competencias concurrentes entre las entidades federales y municipales requisito indispensable para que pueda operar la descentralización (de los Estados a los Municipios) prevista en el único aparte de la misma disposición constitucional (...)"*

En la sentencia parcialmente transcrita, la Sala Constitucional del máximo Tribunal afirma que de acuerdo a los términos consagrados en el único aparte del artículo 165 constitucional, la transferencia de competencias o servicios entre los Estados y Municipios *exige que sea dictado una ley nacional de delimitación de las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios*, lo cual es una interpretación que hace afirmaciones que el artículo constitucional nunca quiso establecer. Cuando la Constitución señala que el Poder Nacional dicte leyes de base la regulación es para cada materia producto de una competencia concurrente, jamás una ley única que las defina, para ello el derecho prevé las leyes de base y leyes de desarrollo. Por su parte, las competencias concurrentes son aquellas que tienen vínculos de ejecución en los tres niveles político territoriales. Un ejemplo claro de competencias concurrentes es la materia de ordenación del territorio; así la ley de bases regula la materia de ordenación del territorio de manera general mientras la ley de desarrollo aprobada por los Estados (como lo ordena la norma constitucional permite) concreta la ejecución de la ley de bases sobre la ordenación del territorio en la jurisdicción de cada Estado. Otro aspecto que es necesario resaltar es el contenido del único aparte del artículo 165, donde se regula que los mecanismos de transferencia de los Estados a los Municipios estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal, con lo cual la Constitución reconoce que las competencias concurrentes pueden ser entre los Estados y los Municipios, con lo cual las transferencias concurrentes entre las competencias nacionales y estatales son las que se rigen por las de base y la ley de desarrollo estatal. El otro aspecto de la sentencia que requiere un examen de contraste con lo consagrado en la Constitución se refiere a la materia objeto de transferencia la cual debe estar concentrada en prestación de servicios, pero tomando en cuenta que para ello se requiere tener una competencia, cuya sentencia confunde prestación de servicio con competencia, y resulta que para prestar el servicio se requiere de la competencia para prestarlo. Sobre este particular la Sala señala:

*“(...) dicho proceso de transferencia de competencias de los Estados a los Municipios no es ilimitado sino que está circunscrito a una materia específica, ya que sólo puede tener lugar en aquella referida a competencias concurrentes entre ambos niveles político-territoriales que supongan la prestación de servicios, dado que dicho aparte único emplea como sinónimos los términos “servicios” y “competencias”, según se infiere del uso por la misma disposición de los términos “gestionen” y “prestar”, los cuales aluden en forma inequívoca a la gestión y prestación de servicios, y a ninguna otra actividad del ente político-territorial federal que transfiera la obligación al ente político-territorial municipal (...)”*

Para el caso de la transferencia de competencias de los estados a sus respectivos municipios, es necesario tener presente dos aspectos: que lo que se transfiera corresponda, por naturaleza, a los intereses peculiares de las entidades locales, y, en segundo lugar, que exista la norma atributiva de competencia para transferir. Esa norma fundamental es el artículo 165 constitucional. Consecuencialmente la competencia para que el Gobernador transfiera a los municipio los servicios y competencias que gestionen, siempre que estén en capacidad de prestar, con la administración de sus respectivos recursos, dentro de las áreas de competencia concurrentes. (Un dato interesante a considerar lo constituye la Ley de la Asamblea Legislativa del Estado Aragua sobre Descentralización administrativa, delimitación y transferencia de actividades, servicios y recursos del Estado Aragua a sus Municipios).

Destacando que no podrá transferirse a los municipios las competencias exclusivas que la Constitución entregó al Poder Estatal; tampoco transferir las que tiene asignadas como competencias exclusivas establecidas en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Descentralización, aclarando que la circunstancia que las materias sean concurrentes no es impedimento para la transferencia del servicio de un ente político

territorial a otro. El hecho que las competencias les pertenezcan constitucionalmente no limita que su gestión y prestación del servicio no pueda ser transferido a otro ente político territorial como un estado en relación con las materias concurrentes establecidas para un municipio. Evidenciándose de la Constitución, Ley Orgánica del Poder Público y otras leyes especiales, que lo requerido es coordinar la acción de los entes descentralizados que actúen en la jurisdicción de ese estado ("Art. 22 de la Ley Orgánica de Descentralización)- los municipios, por ejemplo- y en este sentido, sin menoscabo de la autonomía municipal y conjuntamente con los entes locales, pueden convenir sobre cuáles son los sectores funcionales que les corresponderá, en lo sucesivo, desarrollar a cada uno. Acotando que en una propuesta de establecer cierta uniformidad en esos convenios, es necesario disponer de una hoja de ruta que establezca los pasos a través de los cuales se llega al convenio entre el Gobernador y el Alcalde del municipio interesado, los detalles de la gestión del servicio (competencia) y la coordinación de funciones si se mantiene el ejercicio concurrente de las funciones sobre cada materia concurrente, los mecanismos de control, la fijación de responsabilidades, las sanciones por incumplimiento, los recursos financieros, entre otros, pudiendo el Consejo Legislativo ordenar este proceso y así evitar procedimiento engorroso que para los convenios contempla la Ley Orgánica de Descentralización.

Esta es una solución posible, pero debemos aclarar que las materias concurrentes no se declaran, son de cada ente político territorial, nacional, estatal y municipal por tanto lo que se transfiere como competencia es la gestión de los servicios y cada entidad conserva la competencia intrínseca por lo que se la califica de concurrentes. En el caso de los municipios, co-titulares de una materia considerada concurrente, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece que los entes locales "podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad, en consecuencia, ante la inexistencia de convenio entre Gobernador y Ejecutivo

Nacional para desarrollar servicios en el Estado como competencias concurrentes, los municipios, al mantener su competencia, y siempre que se trate de servicios relacionados con los intereses peculiares de la entidad y con las materias propias de la vida local, pueden, dentro de su jurisdicción, adelantar las funciones necesarias para desarrollarlos y “convenir con los organismos nacionales o estatales el estudio y ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas...”

En relación al tema se considera necesario acotar, que la delegación configura un mecanismo de desviación de la competencia mediante el cual un sujeto llamado delegante le atribuye a otro llamado delegado el ejercicio de una competencia, sin desprenderse de su titularidad, pudiendo inclusive recuperarla posteriormente. Con relación a este mecanismo de desviación de la competencia, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 112 de fecha 06 de febrero de 2001, señaló:

*“...coexisten dos tipos de delegaciones: la delegación de atribuciones y la delegación de firmas. La delegación de atribuciones o facultades en un acto jurídico general o individual, por medio del cual un órgano administrativo transmite parte de sus poderes o facultades. Siendo, pues, a otro órgano que son transmitidas tanto la competencia como la responsabilidad que trae aparejada su ejercicio, los actos dictados se estiman emanados del funcionario interior delegado y no en superior delegante. En consecuencia, tales actos son susceptibles de impugnación a través del recurso administrativo de reconsideración por ante el mismo funcionario que los emitió, y una vez agotado dicho recurso, el administrado tendrá a su disposición el recurso jerárquico ante el respectivo superior jerárquico. La delegación de firma, en cambio, no es una transmisión de competencias en el sentido apuntado no es una transmisión de competencias en el sentido*

*apuntado, ya que el inferior delegado se limita a suscribir los documentos o actos señalados en la delegación, conservando el superior delegante la competencia, la decisión y la responsabilidad sobre el acto en sí mismo considerado. Es por ello que, no siendo responsables los delegados de la ilegalidad de los actos, los recursos de reconsideración deben interponerse ante el propio superior delegante”.*

En Venezuela como en muchos otros países federales, el problema en muchas oportunidades es determinar cuál es el área, la porción o el grado de la materia de la que pueden hacerse cargo diferentes órganos o entes, que funciones deben ejercer, sus responsabilidades. Sin embargo, la ordenación de las competencias en un Estado complejo es bastante heterogénea, desde los que incluyen solo una lista como el caso de Estados Unidos, de las competencias federales; las no incluidas se sobre entiende son de los estados, fórmula que busca fundamentalmente limitar los poderes del ente central, así como existen otras en las que se elaboran dos listas; competencias de la federación y competencias de los entes federados , como el caso de Australia por ejemplo, las cuales pueden ser a su vez, exclusivas, concurrentes o compartidas, en España por ejemplo, hay competencias exclusivas del ente nacional, competencias compartidas, exclusivas de las regiones, y competencias concurrentes y ejecutivas de las regiones.

En cuanto a las competencias propias, es de acotar al respecto que en virtud de las diversas controversias en la materia, es oportuno traer a colación la posición fijada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que ha interpretado que las materias propias son aquellas concernientes a los intereses de la vida local, constituyendo lo que se denomina de Derecho como concepto jurídico indeterminado, pues todo tiene relación con la vida local. Obsérvese que no se habla de materias exclusivas, pues el Constituyente ha trabajado siempre con el concepto de competencia residual; así lo ha dicho la Sala Político-Administrativa del Máximo

Tribunal en sentencia N° 1090 del 11 de mayo de 2000 cuando expresó que “...la *competencia de los municipios es residual*; todo aquello que no sea competencia del poder nacional, propiamente dicho, será competencia de los municipios y por cuanto las materias referentes a la vida local no se encuentran reservadas al poder nacional, es lógico pensar que es materia de la competencia municipal...”

Referente a las competencias concurrentes, es de acotar que el primer elemento contenido en las “Bases del Pacto federativo” de la Constitución Federal de 1811, estaba referido a la cláusula de competencia residual de las provincias, según el cual: “En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia”. A pesar de la importancia que originariamente correspondía a la cláusula de competencia residual de los Estados, en la actualidad ha quedado reducida a una función marginal, en fin, como se vió, al revisar las competencias exclusivas de los Estados, la línea que separa tales competencias exclusivas de las concurrentes no es tan clara. Estas materias objeto de las competencias concurrentes, conforme al artículo 165 de la Constitución, deben ser reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales; y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Sobre estas leyes, la Exposición de Motivos de la Constitución indica lo siguiente: “En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de Derecho Comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias”.

Ahora bien, la legislación en cuanto a las competencias concurrentes debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación,

corresponsabilidad y subsidiariedad; y cuando se dicte por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional, obligatoriamente debe someter dichas leyes a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

### **Funcionamiento de la Administración Pública Descentralizada en cuanto a sus competencias en las distintas ramas del Poder Público con el Estado centralizado.**

El mandato constitucional, a través del cual se estatuye el funcionamiento de los Poderes Públicos; municipal, estatal y nacional, que amerita traer a colación la disposición del artículo 4 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cual se describe a Venezuela como un Estado Federal Descentralizado. Por ello, la transferencia de competencias y recursos del Poder Nacional a los estados y municipios debe ser una política nacional, pese a ello, e inconstitucionalmente, el Ejecutivo Nacional, asume competencias que le corresponden a los estados, en violación al modelo federal descentralizado, preestablecido por vía constitucional y la naturaleza propia del Poder Público como único e indivisible y el pilar fundamental en toda estructura democrática donde convergen las diferentes expresiones del Poder Estatal y Municipal.

A sabiendas por supuesto, que siendo la descentralización, un instrumento para la democratización del Poder Público, ésta solamente se va a producir en un Estado auténticamente democrático sin olvidarse que por encima de las declaraciones constitucionales, la realidad se impone en muchos casos ante el deber ser. En base a ello, el tema en cuestión es el ejercicio de ciertas funciones públicas, es decir la descentralización de ciertas funciones a instituciones secundarias de base territorial. La idea subyacente es que ciertas funciones político administrativas pueden ser

realizadas de manera más eficiente en órganos más cercanos a la población, fin para el cual se descentralizan y es tal como se había venido accionando en Venezuela, desde sus inicios como líneas propias del poder público y la estructura de la administración, como consecuencia directa del carácter constitucional estatuido en el artículo 4 de la norma suprema, plasmando enfáticamente la esencia primordial del Estado como federal descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, concatenado con los artículos 157 y 158 *ejusdem*, referentes a lo expuesto anteriormente al inicio del párrafo, por medio de los cuales la Asamblea Nacional tiene la potestad de atribuir a los Municipios o Estados ciertas materias de competencia nacional para promover la descentralización, afianzando con ello, dicho sea además, el propósito de existencia del Consejo Federal de Gobierno.

Siendo parte integrante de la esencia propia con la cual funciona el Poder Público, la representación y participación, como principios fundamentales en cualquier democracia, necesariamente conscientes que no son contrarios entre sí, al contrario, son complementarios y deben estar equilibrados. De manera complementaria determinados espacios de actuación están a disposición de la propia sociedad organizada, para que a través de los instrumentos contenidos en la Carta Magna y desarrollados en las leyes, participen del poder público, (Participación) constituyendo la representación y la participación principios fundamentales en cualquier democracia. Órgano político parlamentario que se constituye como un único cuerpo parlamentaria de un menor número de miembros que el extinto Congreso Nacional y también eliminando también una atribución que antes correspondía al Senado, específicamente en el ámbito militar, como era la facultad de autorizar los ascensos de oficiales de las Fuerzas Armadas. Resaltando el hecho de tener una sola Cámara como uno de los cambios más drásticos con la supresión del Senado, aunque casi la totalidad de las atribuciones que le confería la Constitución del 1961 (Artículo 150) fueron transferidas a la Asamblea Nacional (Artículo 187 de la C.N. 1999). La Asamblea Nacional Constituyente hasta el 31-1-99 y cumple con la

función de autorizar el nombramiento de embajadores e iniciar la formación de leyes aprobatorias de los tratados internacionales y, en general, las del defenestrado Congreso de la República.

Aunado a los cambios políticos sufridos por el Estado y en el Poder Público como tal, se integran dos órganos a saber, como lo son el Consejo de Estado y El Consejo Federal de Gobierno, una vez más, según su promotor, en pro de la necesidad en una mayor participación por parte del pueblo, independientemente de los partidos políticos, planteándose un supuesto debate político donde todos participaran por igual, incrementando la participación y la sociedad como tal, aseveraciones totalmente contrarias a la realidad fáctica del país, ya que es notorio nacional e internacionalmente que tal participación e igualdad no existe y que no sólo se rompió el esquema de la representación política para una participación total y directa del ciudadano sino que se pretende estatuir un único partido a nivel nacional, medios y acciones totalmente adversas para el supuesto fin de toda esta serie de cambios sufridos en el Poder Público y la estructura gubernamental, para encaminar al país nuevamente al proceso de descentralización de Venezuela.

Toda esta serie de cambios ameritaba organizar el Poder Público Estatal conforme al principio de la separación de poderes. Por ello, la gobernación debía mantenerse a parte de las, para ese entonces, Asambleas Legislativas, denominadas en la Carta Magna del 99 como Consejos Legislativos e incluso, del Poder Judicial, dicha descentralización también debía ser parte de la reforma política, siendo esencial la previsión de su composición democrática.

Debía actualizarse, por tanto, 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. Además, debía tenerse en cuenta que el fortalecimiento de los poderes territoriales, originaría conflictos entre poderes, lo cual es natural y normal en una Federación o en cualquier esquema de descentralización política del Poder Público, que debían encontrar canales expeditos de solución. En los EE.UU., por ejemplo, ha sido la Corte Suprema, como juez constitucional, la institución que ha ido moldeando el Federalismo, y lo mismo ha correspondido, en la República Federal Alemana, al Tribunal Constitucional Federal, y al Tribunal Constitucional en el Estado español de Autonomías.

Destacando en cuanto a la descentralización de los Estados y Municipios, que estos son entidades político-territoriales, con autonomía territorial derivada del esquema de descentralización política establecido por el federalismo venezolano, tal como se desprendía de la Constitución de 1961, en consecuencia, al ser Entes autónomos territorialmente, conforme al texto fundamental, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente, admite que en la ley se puede limitar la autonomía de Estados y Municipios, razón por la cual y entre otras, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplica directamente a las Administraciones estatales y municipales, sin menoscabo de la disposición constitucional en la materia. Limitando, tal y como se enuncia en el presente párrafo, más no extinguiendo dichas transferencias y enfatizando que tales limitaciones, en los casos que corresponda, obedecen a un procedimiento legal y legítimo preestablecido por la norma suprema.

Ahora bien, los hechos y las políticas gubernamentales y legislativos han desencadenado una organización contraria a contemplada por la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela, en el sentido de organizarse hacia un Estado centralizado, por cuanto al referirse a la administración como institución y su responsabilidad, es de hacer notar que la referencia va dirigida a un organismo que realiza una actividad del Estado, se quiere indicar que el acto o hecho de la Administración es lo que responsabiliza al Estado. En tal sentido, es de observar, que en Venezuela la organización del Poder Público descentralizado, depende de la forma jurídica empleada por el Estado para constituir los entes descentralizados, lo cual no es reciente y ha devenido con el transcurso del tiempo y de los sistemas de gobierno imperantes en el país, por ejemplo, la democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958. En la Constitución de 1999 no se adoptó y por el contrario fue limitada notablemente la autonomía de los Estados y de los Municipios, al preverse que una ley nacional debe regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162), por ejemplo, y una Ley de Policía Nacional, condicionar los nombramientos de las autoridades y el funcionamiento de ciertas circunstancias en cuyos cuerpos. Poner en riesgo la descentralización política y administrativa del Estado se ha convertido en una situación latente por parte del Ejecutivo Nacional, porque a pesar de contar con la inmensa mayoría de los gobernadores y alcaldes adeptos a éste, no han sido designados, como en el pasado, directamente por el Presidente de la República, y aún estando en la misma corriente ideológica del Presidente, han ejercido en algunos casos, su autonomía para actuar conforme su criterio y no por directrices de aquel.

Y a pesar de todo lo expuesto en este sentido, es evidente notar que esta gestión gubernamental del Ejecutivo Nacional, han conllevado a una situación más retrógrada, conservadora y centralista que puedan plantearse en una sociedad, que hace aproximadamente 25 años se centró en terminar con la ineficaz maquinaria centralista. La elección directa de los gobernadores, la creación de la figura del Alcalde y su elección por la vía del sufragio universal y secreto no fueron un regalo del Poder Nacional, sino una conquista de la provincia, promovido en ese entonces

por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), creada en 1984, comisión que ahondo en esfuerzos para analizar las necesidades y efectos de tal transformación del Estado, pasando aminorar el sistema presidencialista, fortaleciendo la redistribución vertical del poder y de los gobiernos regionales y locales mediante la elección directa de sus autoridades, surgiendo en el interior del país asociaciones empresariales, ramas sindicales, surge la clase media profesional y diversidad de actores de la sociedad civil organizada, quienes solicitaban la participación activa en los asuntos estatales y municipales, y en las decisiones más importantes que competían a sus respectivas entidades, puesto que previo a esto, el centralismo asolaba todas esas esperanzas.

Y para que la descentralización política se consiguiera, se necesitó la colaboración de los medios de comunicación y de muchos dirigentes políticos, entre ellos diputados y senadores, algunos de ellos conforman hoy en día parte del proceso bolivariano y apoyan actualmente las particulares ideas planteada por el Presidente. Descentralización política que trajo consigo muchas virtudes, como la elección de las autoridades regionales mediante el sufragio que modificó la línea de lealtades de los gobernantes, correspondiéndoles responder a partir de allí, en primer lugar, a los electores de cada entidad federal, no al Presidente de la República, quien había sido el “dedo” ejecutor de las designaciones de cada gobernante regional. Dando paso al principio de competencias y autonomía, renovando el liderazgo político del país en sus distintas ramas, efectuándose cuyas elecciones en diciembre de 1989, consecuentemente apareciendo candidatos políticos con experiencia ganada previamente por elección popular.

Enfatizando el Consejo Federal de Gobierno, institución propia de un estado democrático, alterado en su esencia y propósito en estos últimos años por gobierno nacional, siendo pilar fundamental de un continuo proceso descentralizador, cuyo fin radica en la transferencias de competencias y servicios entre las personas jurídicas y

entidades que conforman el poder público en Venezuela, con la finalidad de dar paso a una mayor autonomía y poder de decisión y ejecución en las distintas expresiones del poder popular; municipal, estatal y nacional, cuyo fin es la organización y aseguramiento de la descentralización hacia estados y municipios, que lamentablemente se ha visto truncado y modificada con fines distintos a los contemplados por ley.

Actualmente en Venezuela el funcionamiento que se observa por parte del Ejecutivo Nacional dentro de la administración pública, bajo las transformaciones implementadas por el Presidente, van dirigidas a la excesiva e inoperante expansión del tren ejecutivo y del aparato público, haciendo presente además, y en constante crecimiento la creación de una administración paralela a la preexistente, con funciones que se solapan con la administración tradicional, ello como mecanismo para la flexibilización y aseguramiento de la política gubernamental y su política en general, materialización que se lleva a cabo a partir de 2003 aproximadamente, cuando el gobierno inicia su política de creación de las llamadas “Misiones Sociales” (Sucre, Rivas, Robinson, Barrio Adentro, Milagro, Vuelvan Caras, Hábitat, Identidad, entre tantas otras), en diferentes áreas, la mayoría en funcionamiento a través de un convenio celebrado con Cuba en el que atienden personas bajo la denominación de médicos cubanos, acciones según el Ejecutivo Nacional, surgidas como respuesta a las necesidades sociales de los sectores menos favorecidos que se vieron excluidos durante años por la inacción del Estado y basadas en lo que el gobierno denomina revolución y socialismo del siglo XXI.

Todos estos planes constituyen programas organizados y estructurados paralelamente a la administración pública nacional, los cuales han sido alimentados con “funcionarios” diferentes a la burocracia tradicional constituyendo una nueva burocracia al estilo del modelo burocrático populista. La organización del modelo descentralizado desarrollado bajo el imperio de la anterior Constitución Nacional de

1961, ha sido rediseñada bajo la concepción de una descentralización desconcentrada vinculada a los planes de organización del desarrollo de polos económicos para el logro del equilibrio económico previsto en el programa político del presidente Chávez.

En la actualidad, aún cuando la Constitución de 1999, acogió en su mayoría los logros obtenidos durante la década de los noventa en lo referente a la descentralización en Venezuela, constituidos dichos aportes por normas como; la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica del Poder Público Municipal y Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, entre otras, no se puede pasar por alto que la eliminación del Senado y su sustitución por un órgano único constitucional que perjudicó notablemente su función y desempeño, han venido a manifestarse en un penoso salto atrás en comparación a los esfuerzos y logros alcanzados en pro de la descentralización. Materializados tanto directa como indirectamente en ámbito regional y municipal a través de las autoridades regionales y municipales, entre cuyos ejemplos se trae a colación las siguientes entidades.

Específicamente en la Gobernación del Estado Carabobo, bajo la representación del Gobernador; Henrique Salas Feo; que a pesar de efectuar su gestión con los recursos propios, ya que fue objeto de recortes en el situado constitucional correspondiente por parte del Poder Nacional, estos sin embargo, no son suficientes y se ha visto mermados por la fuga de recursos que antes existía para el Estado y que ahora gracias a un país que propende y aplica la centralización bajo una falsa premisa en contrario, ha no solo recortado el presupuesto destinado por ley a los Estados, sino que ha eliminado de manera abrupta y al margen de los principios constitucionales, la esencia de la descentralización propia de este país desde sus inicios, al invadir la esfera de sus competencias y eliminar entre otros, los ingresos por concepto de “peajes”, aeropuertos y puertos, estos últimos en el litoral del Estado,

al emitir un Decreto por vía habilitante contrariando totalmente la esencia constitucional de otorgar la potestad legislativa al Presidente de la República por medio de cuyo instrumento, materializado en el Decreto 1.535, con Fuerza de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, publicado en G.O. N° 37.322 de fecha 12/11/01 reimpresa en fecha 26/11/01 por error material, pudiendo mencionar además la exclusividad de la entidad regional materializada en la Ley de Puertos del Estado Carabobo, que en base a detalles y especificaciones de los medios a emplear y el servicio a prestar otorga al Gobernador a través de su artículo 7, la potestad de indicar y autorizar todo lo relativo al proceso “licitatorio” para lo concerniente a los contratos correspondientes en los puertos de la entidad. Que ahora bien, con lo anteriormente expuesto y cotejado con las acciones del Ejecutivo Nacional, se observa que no sólo invadió y vulnero competencias e ingresos propios de los Estados sino que también se encuentran actualmente en un estado de decadencia y deterioro, así como de una total desatención por parte del Poder Nacional.

Sin embargo, es importante denotar algunas instituciones que surgieron de la descentralización y que han sido protagonistas de la vida diaria en Carabobo y del funcionamiento de una administración estatal descentralizada en todo sentido, entre otras; Fundadeporte, Operación Alegría, Los Festivales del Cabriales, Unidos por tu Casa, las Escuelas de la Excelencia, las Bodegas del Sol, etc, que han llegado directamente a los habitantes del Estado la oportunidad de ser parte de los beneficios brindados por ellas y de participar de las mismas por el sólo hecho de ser habitantes de la entidad.

Por otra parte, cabe destacar que el funcionamiento actual de las políticas implementadas actualmente en Venezuela por el Ejecutivo Nacional atentan no sólo contra la gestión de la Gobernación de Carabobo, ya que los recortes presupuestarios han sido para todos a nivel nacional, entiéndase claramente, la lucha que se libra en estos momentos en el país, es entre centralismo y descentralización, por lo que los

afectados se han visto en la necesidad de recurrir a la creatividad para poder resolver los problemas de la región y satisfacer en la medida de lo posible, las demandas de los electores.

Dicho esto y continuando con el funcionamiento de la Administración Pública a nivel regional y bajo la sombra de esta serie de situaciones ocasionadas por las particulares políticas implementadas por el Gobierno Nacional, es de destacar que el Gobierno Regional (Carabobo), durante los períodos 2000-2004 y 2008-2012 respectivamente, se centró en la creación y aplicación de programas sociales que proporcionan ayuda directa a los habitantes del estado Carabobo, como el dirigido a las Escuelas, donde actualmente cien mil niños de escuelas estatales reciben dos comidas diarias, y un morral o bolso escolar con textos incluidos, cuyo programa se traduce en un importante ahorro familiar. Igualmente los conocidos “mercados de la alegría” que cuenta con total respaldo de la comunidad y donde se compran productos de primera calidad al 50 por ciento del precio común. Una clara muestra de ello fue el denominado “mercado de la hallaca”, que brindó a muchas personas la oportunidad de preparar una hallaca a un costo bastante reducido al conocido por todos. Entre otro de los programas implementados por dicha entidad, se encuentra la “Casa del Amigo”, en la que, más de 1.200 adultos mayores reciben alimentación y atención médica, así como el otorgamiento de microcréditos a empresas familiares, generando más de 100.000 empleos entre directos e indirectos, además del programa “Comparte tu Pan con la Iglesia”, entre uno de los que tiene el mayor de los respaldos.

Programas que aún con las carencias que pudieren tener u otras similares, existen y se producen gracias a la proximidad entre el gobierno y el ciudadano, lo cual es imposible que resulte cuando no hay tal cercanía entre el Gobierno nacional y las distintas regiones, localidades y/o municipios del país. Sin entrar a profundizar el aspecto de la inseguridad, que lamentablemente es uno de los mayores flagelos que sufre Venezuela actualmente, ya que al igual que las acotaciones efectuadas con los

programas implementados por el Gobierno Regional, así mismo quien mejor que el mismo Estado y/o el municipio para conocer la situación de inseguridad y delincuencia en sus alrededores y atender directamente y de manera más efectiva este tipo de necesidades. Reiterando una vez más que la lucha no es entre gobierno y oposición sino entre centralismo y descentralización, la cuestión es ejercer y luchar por los derechos y la justicia que este país ha conocido desde sus inicios y desde que se estatuyeron las instituciones democráticas como tal.

En relación a estas entidades municipales es de mencionar como ejemplos de todo ello, a las gestiones y/o administraciones aplicadas en los municipios Chacao durante los períodos 2000-2004, 2004-2008 con Leopoldo López como Alcalde y luego 2008-2013 con Emilio Grateron como Jefe del Ejecutivo Municipal y Baruta 2008-2013 hasta la fecha con Gerardo Blyde como Alcalde; cabe decir que el enfoque hacia un gobierno descentralizado a la par de la Constitución Nacional ha marcado significativos logros en sus comunidades, a pesar de las complicaciones surgidas a raíz del centralismo subvertido por el Poder Nacional, logros alcanzados ya que en base a ello, pueden conocer las condiciones y necesidades directas de la población, teniendo a su alcance la fuente para actuar de manera directa y supervisar de igual forma que las instrucciones giradas por los máximas jerarcas se cumplan a cabalidad, puesto que, no es lo mismo la supervisión directa que puede ejercer un Gobernador, Un Alcalde, un Presidente de un Instituto o Fundación sobre los funcionarios o trabajadores a quienes les compete ejercer determinada función o instrucción, sobre su misma localidad o en un perímetro dentro de su radio de acción como (municipio o estado) que al Presidente de la República sobre la vialidad de un determinado municipio o sobre la inseguridad en las distintas zonas de la capital de un estado por ejemplo.

Una vez realizado el presente comentario es oportuno señalar los diversos aspectos de gobierno ejercido por determinados Alcaldes, por ejemplo en Baruta se

tomó la iniciativa a raíz del “programa de atención a la indigencia” ejecutado por la Alcaldía de Chacao, durante el Gobierno de Leopoldo López, y posteriormente el penúltimo municipio nombrado a través de la Fundación Techo Baruta, con cuyo programa aplicado en ambos municipios, se logró proporcionar a los indigentes en primer lugar, comida, aseo y ropa, luego pasando a la ayuda psicológica, jurídica, de rehabilitación y laboral, logrando en muchos casos, primero, reducir el número de indigentes en las calles del municipio, reuniéndolos con sus familias, que se avoquen a la rehabilitación en centros destinados para ello y hasta en personas con trabajo, en este particular, como autor de la presente investigación, se toma la libertad de manifestar que aunado a todo lo realizado con este programa, no estaría de más como incentivo para que los indigentes gocen de alimento, ropa y aseo, el hecho de encargarles tareas como mantenimiento de áreas verdes, limpieza de algunas vías o parques, en fin, ciertas tareas que contribuyan con la mejor convivencia del municipio sin representar un incremento en los gastos de la entidad y a su vez incentivando a dichos sujetos para trabajar a cambio de un beneficio personal, es decir, una especie de “ganar ganar”.

Otro programa implementado por la Alcaldía de Chacao, se dio inicio al programa ECOESCUELAS en el año 2011, todos estos durante las gestiones 2000-04/, 04-08, a cargo de Leopoldo López y posteriormente Emilio Grateron (2008-2013), programa ambiental llevada a cabo por el Instituto de Protección Civil y Ambiente y las Direcciones de Educación y Bienestar Social, en consonancia con la Sociedad Anónima Técnica de Conservación Ambiental (Sateca) y la Asociación para la Defensa del Ambiente y la Naturaleza (ADAN). El fin de dicho programa está dirigido a impulsar en la educación infantil primaria, conciencia y valores ambientales con la participación activa y directa de la comunidad, donde la autonomía propia del municipio le permite a sus autoridades conocer de primera fuente y directamente las acciones que pueden ejercer con mayor celeridad y captar

los efectos de la misma, siendo además un punto de partida y comparación con efectos y resultados para aplicar en otros lugares de Venezuela.

Contando con la participación aproximada de mil niños de primero a sexto grado, con el fin de influenciar todo el entorno que a primera vista evidencia un cambio y en lo particular, que mejor manera de inculcar e implementar este tipo de acciones, a favor de la localidad, región, país y hasta del mundo ya que se trata del medio ambiente, que con los niños en sus primeros años de educación, formándolos como mejores ciudadanos para el presente, el futuro y como promotores al resto de la sociedad.

Siendo importante mencionar que esta iniciativa siempre que sea productiva al país no importa que sea tomada de un modelo extranjero como en el presente caso, ya que la misma nación en Holanda en el año 1992, en la Fundación para la Educación Ambiental, con presencia actual en 50 países, de América, Europa, África y Oceánica, programa que en Venezuela ha sido la primera experiencia, con el fin de estimular la conciencia ambientalista para el beneficio de todos, derivando en el ahorro de energía, consumo de agua y reciclaje. El cual constituye una política pública contemplada en el Plan de Gestión Ambiental y de Riesgos del Municipio Chacao 2011-2016, encaminado al estatus del municipio como el primero del país con certificación ecológica en Venezuela.

Por otra parte la Alcaldía de Baruta también implementó un Plan para los niños en las diversas escuelas y colegios del Municipio, con el fin de enseñar e incentivar la educación en materia vial con lo cual han participado aproximadamente mil niños de la localidad, siendo uno de los principales fines para el Ejecutivo municipal, incentivar la educación en materia vial desde los primeros años educativos de los niños, en lo particular una inquietud que debe ser llevada y ejecutada en el plano nacional, tal como se hace en Colombia, donde funcionarios de

tránsito acuden a las escuelas y no sólo se realizan charlas a los niños sino que se “dramatiza” el día de un conductor y de los transeúntes.

Entre la iniciativa tomada por el Alcalde dentro del ámbito de su competencia para llevar la gestión del municipio y la vialidad en el mismo, éste, solicitó al Instituto de Vialidad, la suspensión de licencias de conducir a conductores que durante un año hayan acumulado más de cinco multas de tránsito, de conformidad con la ley respectiva, sólo que en la práctica la norma no se aplica. En este sentido, se efectuó un foro dirigido a choferes de transporte público, taxista y “mototaxistas”, e invitando a los consejos comunales. Entre tantos otros programas de gran interés aplicados por distintas Gobernaciones y Alcaldías a nivel nacional, acotando que no se hace mención de entidades cuyo Ejecutivo regional y/o municipal sean de tendencias oficialistas, porque no han manifestado públicamente programas de importancia, de novedad o variedad a destacar.

**Leyes y Decretos Leyes en los cuales se somete la actuación de Estados y Municipios al Poder Nacional, en particular la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.**

Constituyen una cantidad considerable, los instrumentos jurídicos que a aún de ser la descentralización característica de la forma de Estado venezolano, como Federal descentralizado, se encuentran sometidos en el ejercicio de sus competencias al poder nacional, quedando subvertida la autonomía de los Estados y los Municipios al Ejecutivo Nacional, dejando una clara huella centralista del Estado, como por ejemplo con respecto a Carreteras, Puertos, Aeropuertos, Autopistas, atribuidas ilegítimamente por medio de Ley Habilitante otorgada al Presidente, por motivos disímiles a los contemplados por la Norma Suprema, para que proceda tal habilitación, sin embargo se mencionarán sólo algunos textos legales con especificación de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, a tratar más

adelante. Por su parte la Asamblea Nacional, en contradicción al mandato del pueblo pasa a modificar mediante particulares reformas tres instrumentos legales, que permiten al Gobierno Nacional asumir de manera exclusiva la administración de las carreteras, autopistas y vías, los puertos y aeropuertos del país, debiendo modificar en consecuencia, la Ley de Descentralización, la Ley de Puertos, la de tránsito terrestre, entre otras.

Tratando de justificar tales acciones por sentencia emanada del Tribunal Supremo de Justicia, específicamente de la Sala Constitucional, sentencia N° 565 del 15 de abril de 2008; contraria a los principios constitucionales, que expresan que el Gobierno central puede asumir el control de las carreteras y autopistas, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los estados es deficiente, una vez más en contradicción a la Constitución y en detrimento de las competencias propias de las entidades y de su autonomía, además de resultar irónico esa última frase referente a que sea “deficiente”, ya que no es un secreto para nadie, por el contrario, está a la vista nacional e internacionalmente que a pesar de las irregularidades que pudieren haberse presentado en las respectivas entidades, nada se compara con la situación tan deplorable y en decadencia que se vive actualmente y como ha empeorado en las vías del país, en los puertos y aeropuertos respectivamente.

Se reforman leyes en materia de Descentralización para otorgar al Gobierno competencias concedidas a los estados para la conservación, administración y aprovechamiento de bienes o servicios, destacando entre estas la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Entre los diversos instrumentos jurídicos a mencionar y comentar, se encuentran:

### **La ley de los Consejos Comunales y Ley Orgánica del Poder Popular;**

Señala que los consejos comunales y las organizaciones de base del poder popular, son vistos como base primaria de la organización social y política, que denotan un particular carácter jurídico o legalidad dado por la inscripción ante el Ministerio en la materia, cuando la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, no exige para su validez inscripción alguna, así como la libertad para organizarse libremente, aclarando que conforme la norma municipal en patrocinio de la Carta Magna, contempla las figuras y modos de organización en; asambleas de ciudadanos, cabildos, abiertos, iniciativa popular, consultas públicas, control social, presupuesto participativo, referéndum, iniciativa legislativa, etc, todo ello previsto en la ley supra mencionada, en sus artículos 259, 263, 264 y 271 entre otros. Lo cual atenta contra el contenido del artículo 70 de la Constitución, que prefiere como medios de participación y protagonismo del pueblo, entre otros, „el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos“ cuyas decisiones serán vinculantes”.

Instancias por así definir las, que se pretenden implementar de manera paralela, a pesar de perseguir en teoría el mismo fin, pero colmadas de requisitos y exigencias a satisfacer conforme la aprobación del Ejecutivo Nacional a través de determinados ministerios o comisiones que no existen en la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela ni en la norma municipal, que tampoco se enmarcan en los fines para los cuales el legislador dispone conforme a derecho, la existencia del Consejo Federal de Gobierno, es decir, para profundizar el proceso de descentralización en el país.

### **La ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional.**

En cuanto a la eliminación de las competencias estatales y municipales, es importante el comentario, puesto que una cosa es que los estados y municipios

dispongan sobre la policía lo que les corresponde bajo las normas de la Ley Nacional y con apego a la Constitución, que declara el carácter “exclusivo” de tal competencia cuando menos por lo que respecta a los estados (Artículo 164), mas otra cosa es pretender que los estados y los municipios organicen sus policías según lo disponga y autorice el ministro del Interior, como reza la Ley sancionada. Tras el rechazo al proyecto de reforma constitucional, que inicialmente contemplaba la eliminación de la Guardia Nacional (en primera propuesta del artículo 329), la única manera que tenía el Presidente de quitarle atribuciones al componente era a través de la promulgación de la Ley Orgánica de Policía Nacional, que dicho sea además, guarda una intrínseca particularidad en cuanto a su legalidad, ya que a pesar de que el Tribunal Supremo de Justicia, afirmó que la Ley cumple con los extremos para ser titulada de „orgánica“, no le asiste el derecho, y en criterio compartido con reconocidos juristas y la doctrina, para tener la potestad presidencial que le permita, el dictado de leyes orgánicas mediante decreto, con base en una habilitación legislativa.

Muestras palpables de la realidad normativa al margen de la Carta Magna, se puede observar en lo referente a la responsabilidad del servicio de policía, artículo 7.

“El servicio de policía es responsabilidad exclusiva del Estado, bajo la rectoría del Poder Nacional...” Del Órgano Rector y del Sistema Integrado de Policía. Artículo

17. “El Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana es el Órgano Rector del servicio de policía”. Artículo 20. “Los cuerpos de policía deberán informar al órgano Rector sobre su desempeño operativo, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento que rija la materia”. Competencia para organizar cuerpos de policía. Artículo 27. “Son competentes para organizar cuerpos de policía, el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de seguridad ciudadana, los estados y municipios a través de las instancias correspondientes, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la legislación nacional y

los lineamientos dictados por el órgano Rector. Para organizar cuerpos de policía, los estados y municipios, deberán presentar al Ministerio con competencia en materia de seguridad ciudadana el respectivo proyecto a efectos de la verificación del cumplimiento de los estándares y habilitación correspondiente.”

De las competencias en materia de servicio de policía. Artículo 28. En materia de servicio de policía corresponde a las gobernadoras o gobernadores, alcaldesas o alcaldes, en términos previstos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, las siguientes funciones:(...) De los Cuerpos de Policía Estatal.

(Naturaleza) Artículo 42. Los cuerpos de policía estatal son órganos o entes de seguridad ciudadana encargados de ejercer el servicio de policía en su espacio territorial y ámbito de competencia, primordialmente orientados hacia actividades preventivas y control de delito, con estricta sujeción a los principios y lineamientos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, sus reglamentos y los lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector.

De los Cuerpos de Policía Municipal. Artículo 44. Los cuerpos de policía municipal son órganos o entes de seguridad ciudadana encargados de ejercer el servicio de policía en su espacio territorial y ámbito de competencia, primordialmente orientados hacia actividades preventivas y control del delito, con estricta sujeción a los principios y lineamientos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, sus Reglamentos y los lineamientos y directrices dictados por el Órgano Rector. De los Niveles y Criterios de Actuación de los Cuerpos de Policía.

Artículo 52. Corresponden a los cuerpos de policía municipal las situaciones de baja complejidad, a los cuerpos de policía estatal las situaciones de complejidad media y al Cuerpo de Policía Nacional las situaciones de alta complejidad(...) Criterio de

Intensidad Artículo 53. Corresponden a los cuerpos de policía municipal situaciones que requieran intervenciones de baja intensidad, a los cuerpos de policía estatal las situaciones que requieran intervenciones de intensidad media y al Cuerpo de Policía Nacional las situaciones que requieran intervenciones de alta intensidad, (...)

De la Habilitación y Asistencia Técnica de los Cuerpos de Policía. Artículo 73. El Órgano Rector será el encargado de otorgar la habilitación para formar cuerpos de policía(...) Intervención Artículo 75. El Órgano Rector podrá intervenir los cuerpos de policía cuando se determine la participación masiva y continuada de sus funcionarias y funcionarios en violación de los derechos humanos, en redes delictivas (...). Norma ésta, citada entre los ejemplos más resaltantes en contenido y actualidad que atentan contra la autonomía y la descentralización.

### **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.**

Constituye está una de las normas con mayor campo de amplitud y concreción en la materia por ser precisamente la rectora en los procesos descentralizadores a saber, cuyo cuerpo normativo sufrió una modificación en algunos de sus artículos y la incorporación de otros, que denotan un particular interés en relación al tema objeto de estudio y el problema que lo originó, es decir, la subversión de las competencias constitucionales, a las directrices del Poder Nacional, referenciando en consecuencia; el artículo 8, que radica en la potestad del Ejecutivo Nacional para revertir las competencias correspondientes a los Estados, por razones de “estrategia, merito, oportunidad y conveniencia”, en materia de bienes y servicios. En tanto el artículo 14 *ejusdem*, contempla la competencia de los Estados, a la par de la Constitución, para la conservación, aprovechamiento y mantenimiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, más sin embargo, incorpora un párrafo aparte que contradictoriamente expresa, que será el Ejecutivo Nacional, cuyo órgano no es el titular de la competencia, sino receptor como coordinador con el primero, el que “ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación...”, desde toda perspectiva, contradictorio e ilógico.

No obstante, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, mediante sentencia N° 565 de fecha 15 de abril de 2008, actuando de modo alterno a los preceptos constitucionales y a la voluntad del pueblo y el poder constituyente que en manos de este último reposa, al igual que la soberanía, modificó la Constitución, al cambiar la forma federal del Estado, interfiriendo en el sistema de distribución territorial de competencias entre el Poder Nacional y los Estados en materia de infraestructura, centralizando competencias en la Administración Central Pública contra lo que expresamente dispone la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, competencias atribuidas en forma exclusiva a los Estados, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional.” A lo que la referida Sala, en sentencia de marras, decide un recurso de interpretación de dicho artículo modificando el contenido del mismo y dispuso, que esa “competencia exclusiva” no es tal, sino una competencia concurrente y que, incluso, el Poder Nacional podía revertir a su favor la materia “descentralizada” eliminando toda competencia de los Estados. Una clara vejación más a la constitucionalidad y espíritu descentralizador consagrado por la norma suprema, solapado por un frágil manto de legalidad que aún así lo hace ilegítimo.

### **La ley Orgánica de Ambiente y Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Turismo.**

Consagra igualmente una extralimitación en la participación y más enfáticamente en la intervención del Poder Nacional, es decir, si bien la legislación en la materia se encuentra regulada por Ley Nacional, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuye determinadas competencias a los Estados y Municipios; sentido en el cual cabe destacar que en relación al turismo, el Ministerio otorgará de manera preferente estímulos e incentivos a empresas socialistas y comunistas. Los Estados pierden la facultad de nombrar a los Presidentes de Fondos

de Turismo ya que también los nombra el Ministerios, apartando la autonomía y la descentralización.

En materia ambiental ocurre una situación muy similar ya es competencia por ejemplo, del poder municipal la conservación y mantenimiento del ambiente, entidad autónoma en la gestión de las materias de su competencia, tal como lo prevé la norma suprema, sin embargo dicha gestión y objetivos conforme lo dispone el artículo 10 de la **Ley Orgánica del Ambiente**, la gestión ambiental se ejerce bajo la rectoría y coordinación de la autoridad nacional ambiental, en tanto el artículo 18 *ejusdem*, establece que “La Autoridad Nacional Ambiental será ejercida por el ministerio con competencia ambiental como órgano rector, responsable de formular, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicas para la gestión del ambiente.” Cuyas disposiciones, no radican específicamente en inconstitucionalidad, sin embargo colocan en una situación un tanto indeterminada y aislada de la autonomía municipal para actuar en la materia, ya que limita enormemente el ámbito de su actividad.

Por otro lado, cabe mencionar que la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en relación a la historia constitucional venezolana y su existencia, esta vinculada o se pretende vincular por los legisladores, a la previsión constitucional, de la existencia de un Consejo con similar denominación y la descentralización se proyecta como la base fundamental del diseño político del Estado Venezolano, el cual ha existido desde hace tiempo, pero creado en un acto de rango sublegal, un Consejo Territorial de Gobierno, cuyo fundamento es el mismo, teniendo como objeto coordinar la política descentralizadora que se habría ejecutado de cara a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Este Consejo Territorial de Gobierno fue creado como una necesidad que impuso la práctica en el proceso de ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias, pues se evidenció la necesidad

de una instancia de coordinación y dirección de estas ejecutorias descentralizadoras, que tenía como propósito la colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y desconcentración y en el diseño de políticas y armonización de decisiones concernientes a los distintos niveles de gobierno.

Ahora bien, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre); es creada en 1984, específicamente el 17 de diciembre, en consecuencia con el VII Plan de la Nación, parece anunciarse como próximo paso y según se expresa en el decreto, la iniciativa de un “Estado moderno, esencialmente democrático y eficiente, en el cual los postulados de la Constitución adquieran plena vigencia y la participación ciudadana constituya un elemento efectivo en la toma de decisiones de los poderes públicos”. Ramón J. Velásquez es designado presidente de la COPRE. Se inicia un amplio proceso de consultas a distintos sectores de la sociedad para recoger sus opiniones y sugerencias. A resultas de esto, la COPRE logra una amplia aceptación y consigue el respaldo de diversos grupos de opinión. A finales de 1985 comienzan a ser presentadas las propuestas: “Lineamientos generales para una política de descentralización territorial en Venezuela”; “Reformas inmediatas del Poder Judicial”; “Propuesta para impulsar el proceso de descentralización en Venezuela”; “Lineamientos generales para una nueva estrategia económica para Venezuela”.

Su carácter es interterritorial lo que explica la esencia de su misión, dirigida a la coordinación de políticas públicas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, correspondiéndole planificar y ordenar horizontalmente las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y la administración del Fondo de Compensación Interterritorial.

Obsérvese que la orden constitucional de descentralización es de lo Nacional a lo Estatal y Municipal, es decir competencias nacionales para ser transferidas a Estados y Municipios, a su vez, la descentralización de prestación de servicios de Estados a Municipios. La Constitución de la República otorga al Consejo Federal de Gobierno la competencia para la planificación y coordinación de políticas públicas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. De lo anterior, puede afirmarse que será de la competencia del Consejo Federal de Gobierno elaborar los proyectos y planes en base a los cuales deberá realizarse la transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a favor de los Estados y Municipios, dentro de la política de descentralización que se haya diseñado.

En cuanto a la coordinación, se debe acotar que dicho principio de organización administrativa se encuentra previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, según el cual *“las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada”*.

Por su parte, el artículo 157 constitucional contempla la descentralización territorial, entendida como la transferencia de competencias, exclusivas del Poder Nacional, a los Estados y Municipios. Si bien la descentralización por servicios está consagrada de manera explícita para el caso de Estados hacia Municipios (artículo 165) y de Municipios hacia colectividad organizada (artículo 184), la misma es perfectamente posible desde el nivel nacional hacia estados y municipios en las materias de competencia concurrente, como ya lo previera el artículo 4 y siguientes de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

El artículo 158 da base a la descentralización hacia la colectividad organizada. Y todos estos aspectos estarían, precisamente, en el ámbito que debe abarcar, en cuanto a su planificación, coordinación y control de ejecución, el Consejo Federal de Gobierno. De las atribuciones asignadas por el texto constitucional, la Constitución asigna al Consejo Federal de Gobierno la coordinación y planificación de políticas y acciones del proceso de descentralización. Si bien la Ley puede y debe complementar el ámbito de competencias del Consejo Federal de Gobierno, previendo las que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos constitucionales, debe analizarse aquellos aspectos que, por ser parte de su finalidad, constituyen su campo de actuación específico. En cuanto a la coordinación del proceso de descentralización territorial, se trata de uno de los principios rectores de la organización administrativa y, en general, de la teoría de la Organización. Con la coordinación se pretenden conjugar diversas actividades en el logro de una misma finalidad, evitando la reduplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e, incluso contradictorias. Si bien dentro de un mismo ente o sector administrativo (ej. un Ministerio) la coordinación y unidad de la actuación administrativa la puede conseguir el superior jerárquico haciendo uso de sus poderes de dirección y control, cuando nos referimos a organizaciones que no pertenecen al mismo ramo de la Administración o en las que no existe una relación de jerarquía, como lo es el caso de los entes funcionalmente descentralizados y, precisamente, los entes políticos territoriales entre sí, la coordinación aparece como un principio de organización indispensable para lograr la unidad en la actuación administrativa.

Con relación a la organización y funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, se establece una instancia de financiamiento para el desarrollo equilibrado de las regiones, como lo es el Fondo de Compensación Interterritorial, para la complementación de las políticas e iniciativas de los Estados y los Municipios.

El Fondo de Compensación Interterritorial, depende del Consejo Federal de Gobierno, el cual estará destinado al financiamiento de inversiones públicas con el objeto de promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Aunado a ello, expresa esta ley que la finalidad del dicho Consejo es transferir las competencias y atribuciones de las entidades territoriales hacia las organizaciones de base del poder popular. Esto es como ya se indicó previamente, inconstitucional ya que el artículo 184 de la Constitución indica que éste debe tener como finalidad la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, es decir, del Presidente hacia los Estados y Municipios. Además, se encuentra que la Constitución también plantea que cualquier transferencia hacia las comunidades debe partir de los Estados y Municipios y no del Poder Central como establece la Ley de Consejo Federal. Siendo menester acotar que lo contemplado en el artículo 157 constitucional, no aplica al presente caso, puesto que la transferencia aludida en la Carta Magna, proviene directamente de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, se debe resaltar que el artículo 7 de la Ley trata sobre la creación de “Regiones Federales de Desarrollo” establecidas por el Presidente. Conforme al artículo 185 de la Constitución, el Consejo Federal de Gobierno es para profundizar la descentralización y la transferencia de competencias desde el Poder Central hacia los Estados y Municipios pero no para crear Regiones Federales distintas de los Estados y Municipios. Además, la Constitución Nacional en su artículo 16 establece que el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, no existe una figura denominada Regiones Federales, por tanto se está en presencia de una clara inconstitucionalidad.

El artículo 185 de la Constitución, del Consejo Federal de Gobierno, establece la descentralización y transferencia de competencias “del Poder Nacional a los Estados y Municipios”; ni siquiera menciona a los consejos comunales, comunas u otras formas de organización de base del “Poder Popular”. Al contrario, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, pero sobre todo su Reglamento, habla de descentralización y transferencia de competencias de los Estados y Municipios a las organizaciones de base del “Poder Popular”. Incluso habla de “restitución” plena del poder al “Pueblo Soberano”, de ir “restituyendo” paulatinamente la capacidad de gobierno al pueblo. No es necesario el menor análisis para advertir que no tiene nada que ver la Ley con lo que dice la Constitución. En cuanto a la “Transferencia de competencias” es un proceso mediante el cual “las entidades territoriales *restituyen* al Pueblo Soberano, las competencias en las materias establecidas en la ley, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución”.

De su articulado; 1. “(...)régimen de transferencia de competencias entre los entes territoriales y las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado(...)”, este juego de palabras, que pretende tergiversar el espíritu descentralizador de la ley y la esencia de la Constitución, difiere del precepto constitucional, ya que este último es claro y preciso, al establecer la transferencia de competencias solo del Poder Nacional a los Estados y Municipios, así como la transferencia de servicios de los Estados y Municipios a las comunidades y grupos vecinales organizados que demuestren su capacidad para prestarlos. Destacando con ello, la manera en que esta Ley desconoce y vulnera el verdadero espíritu y carácter del Consejo Federal de Gobierno, acotando además que las llamadas “organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”, se refieren a unas instancias o figuras inexistentes en la Constitución Nacional. Así como la pretensión de imponer un modelo ideológico en contravención a la Constitución y que no puede imponerse a través de una Ley, con la creación de los llamados “Distritos Motores”, con el fin de

llevar a cabo la “transición al socialismo” y creando una división política paralela cuando ya existe una constitucionalmente establecida.

En cuanto al artículo 11. La Plenaria es el órgano del Consejo Federal de Gobierno, integrado por los representantes de los Poderes Territoriales, la sociedad organizada y de las organizaciones de base que configuran la estructura del Estado. En virtud de lo anterior, la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno, está conformada por el Vicepresidente Ejecutivo, los Ministros y Ministras Vicepresidentes del Consejo de Ministros, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado, la sociedad organizada y un Vocero o Vocera de las organizaciones de base del Poder Popular, esto demuestra de manera expresa la existencia de organizaciones paralelas con un mismo origen y fin, contrario (el vocero) a norma suprema. Artículo 14. Las competencias de la Plenaria del Consejo Federal de Gobierno son las siguientes: a. Proponer al Presidente de la República las transferencias de competencias y servicios a los Poderes Públicos Territoriales y a las Organizaciones de Base del Poder Popular. b. Proponer al Presidente de la República las modificaciones para obtener la eficiencia necesaria en la organización Político territorial de los Estados.

Del Presidente. Atribuciones del Presidente o Presidenta. Artículos 17 y 20. d. Previa autorización del Presidente de la República, convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a la Plenaria. e. Presentar a consideración del Presidente de la República los asuntos tratados en la Plenaria. Capacitar a las organizaciones de base del Poder Popular en las competencias que estén en condiciones de asumir a través de programas formativos que serán co-financiados por los estados y municipios. Capacitar organizaciones o instancias paralelas e inconstitucionales no es el fin de la Ley, sino el ya expuesto al inicio del punto.

Finalidad. Artículo 22. El Fondo de Compensación Interterritorial está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Mediante reglamento del Presidente de la República, dictado en Consejo de Ministros. “Entiéndase, NO aplicable en el caso de las privadas.”

Finalmente, su contenido en las disposiciones transitorias cónsono con las irregularidades observadas y la tergiversación de la misma, contempla que en espera del Reglamento de cuya Ley, se encargará de “la selección de los voceros” el Ministerio con competencia en participación, lo cual resulta de la tergiversación y desviación del verdadero fin del Consejo Federal de Gobierno, tanto lo anteriormente expuesto como el hecho que la Ley especial en materia de descentralización para regular el Consejo Federal de Gobierno, innecesaria en criterio particular, ya que para ello bastase un reglamento interno, en fin, no hay razón ni lógica alguna para que contemple entre sus atribuciones, todo lo relativo a la selección de los voceros”, muestra de injerencia en la “soberanía” y participación de la comunidad, además de una desviación en el fin de la misma. Aunado a todo lo expuesto con anterioridad es menester, acotar, las reservas sobre la Ley y su legalidad con el carácter de orgánica, dado por el Presidente a través de una habilitante, la falta de consulta de la Asamblea Nacional a los Estados por los Consejos Legislativos por la materia de la misma, conforme el artículo 206 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el incumplimiento en el proceso de formación de las leyes, artículo 334, y la ausencia total de conexión con el significado de las palabras empleadas y la intención del legislador para la existencia del referido Consejo, según el artículo 4 del Código Civil, es decir, inconstitucionalidad de la Ley en su formación y contenido.

## **Conclusiones**

Constitucionalmente Venezuela es un Estado Federal Descentralizado, la transferencia de competencias y recursos a los Estados y Municipios debe ser una política nacional, sin embargo, el Ejecutivo Nacional, asume competencias que le corresponden a los Estados y Municipios, en violación al modelo federal descentralizado, justificándose en un modelo ideológico tendente a un socialismo impuesto y fracasado, al margen de la Constitucionalidad.

La descentralización es primordial para evitar la concentración excesiva del poder en una sola persona o grupo. De allí que la Constitución consagra como órgano del Poder público al Consejo Federal de Gobierno.

La lucha en Venezuela es básicamente entre centralismo y descentralización, donde el Ejecutivo Nacional dentro de la administración pública, actúa con excesivo y constante crecimiento de una administración paralela.

La descentralización política ha aportado entre otras, la elección de autoridades regionales mediante el sufragio, correspondiendo a los electores de cada entidad federal la elección de su Gobernador y no al Presidente de la República, ahora con rango constitucional.

En Venezuela la centralización es casi total y la mayoría de las decisiones son tomadas directamente por el Ejecutivo Nacional.

Las decisiones que adopten las autoridades descentralizadas territorialmente, sólo pueden ser revisadas por órganos del poder judicial, no aprobadas o permitidas por el Poder Nacional.

En Venezuela la organización de la Administración Pública descentralizada, depende de la forma jurídica empleada por el Estado para constituir los entes descentralizados, bajo la transferencia de competencias del Estado a otros Entes con personalidad jurídica propia distinta del ente territorial que las transfirió.

El centralismo solapado impuesto por el Poder Nacional, no sólo ha cercenado el presupuesto destinado por ley a los Estados y Municipios, sino que ha eliminado de manera abrupta y al margen de los principios constitucionales, al invadir la esfera de sus competencias, los ingresos por concepto de “peajes”, aeropuertos y puertos, entre otros.

Hay ciertas funciones político-administrativas que pueden ser realizadas de manera más eficiente por órganos más cercanos a la población, de allí entre otras la transferencia de servicios a comunidades organizadas que demuestren su capacidad para ello, fin para el cual se descentralizan.

Estas materias objeto de las competencias concurrentes, conforme el artículo 165 constitucional, deben ser reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales.

A pesar de todo ello, siguen existiendo muchas instituciones regionales que surgieron en períodos anteriores amén a la descentralización ya que a la par de la Constitución de la República ha marcado significativos logros en las comunidades, para la vialidad de un determinado municipio o sobre la inseguridad en las distintas zonas de la capital de algunos estados.

Existen constantes conflictos y normas contradictorias entre las disposiciones contempladas en la legislación que rige la Administración Pública y la

descentralización como punto central de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Los entes públicos sólo pueden actuar sobre aquello que le está expresamente permitido, como sucede con las competencias concurrentes, imponiéndose por necesidades de orden práctico.

En Venezuela las materias propias son aquellas concernientes a los intereses de la vida local.

La injerencia del Poder Nacional en la autonomía de Estados y Municipios vulnera las competencias atribuidas constitucionalmente, en materia de policía, ambiente, acceso a los bienes y servicios, vialidad, organización, territorial, etc.

La Carta Magna contempla la transferencia de competencias, como la transferencia de servicios con específicos destinatarios.

Conforme la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Consejo Federal de Gobierno es para profundizar la descentralización y la transferencia de competencias desde el Poder Central hacia los Estados y Municipios pero no para crear Regiones Federales distintas estos, ni para efectuar dichas transferencias a las denominadas “organizaciones de base del Poder Popular” inexistentes en la norma suprema.

## **Recomendaciones**

Al Poder Nacional; ejercer las competencias correspondientes por ley sin extralimitarse en las mismas y no invadir la esfera estatal y/o municipal propia de cada entidad territorial. Respetando y restituyendo las atribuciones constitucionales a ejercer por parte de los estados y municipios respectivamente. Siendo la ciudadanía vigilante de su cumplimiento.

Al Poder Nacional; efectuar la transferencia de competencias y también sobre servicios, y únicamente a las instituciones o entidades prevista en la Carta Magna.

Al Poder Nacional y Asamblea Nacional; abstenerse de crear figuras al margen de la Constitución y respetarla.

A las autoridades competentes, los funcionarios o servidores públicos, abogados, docentes y la población en general; deben tomar conciencia del país concebido como un Estado Federal Descentralizado y en base a ello, ejercer sus funciones, las autoridades respectivas. Debiendo el Poder Nacional iniciar y continuar la política descentralizadora ordenada constitucionalmente, al ejercer las competencias atribuidas por ley, en apego al principio de legalidad. Con permanente vigilancia por parte de la sociedad.

A las autoridades gubernamentales; evitar la concentración de poder en un sujeto o grupo cumpliendo las directrices de ley sin extralimitarse en sus funciones, respetando la independencia y autonomía de cada una de las ramas del poder público territorial, Estados y Municipios.

Al gobierno, legisladores, exgobernantes, población en general; continuar expandiendo y defendiendo los aportes logrados por la descentralización política con

la elección de autoridades regionales y locales en cada entidad territorial, promoviendo la democracia participativa y representativa acercando efectivamente el poder al ciudadano como lo ordena la Constitución.

A las autoridades estatales y municipales; rendir cuentas ante sus electores y ante los órganos del Poder Judicial por sus actuaciones o decisiones que pudieran generar algún tipo de responsabilidad ante la Ley, sin injerencia del Poder Nacional en las ramas municipal o estatal.

Al poder nacional y autoridades regionales y municipales; dejar de lado luchas absurdas cuando la ley es clara y las autoridades gubernamentales deben centrarse y dedicarse a las entidades político territoriales y sus instituciones sin crear más “misiones” u “organizaciones de base”, que son ajenas a los preceptos constitucionales.

La administración pública; debe ceñir su organización a las disposiciones constitucionales y legales dictadas al efecto para la creación o supresión de las instituciones respectivas.

A los Estados y Municipios; proyectar y continuar demostrando los logros obtenidos a la población mediante los medios institucionales respectivos y continuar en el ejercicio de las competencias correspondientes. Ejerciendo la toma de decisiones cada autoridad estatal o municipal de manera autónoma cónsono con sus obligaciones para con la comunidad y sin injerencia del Poder Nacional.

A las autoridades estatales y municipales; continuar y mantener la creación y existencia de instituciones y figuras jurídicas regionales y locales que fomenten y protejan la descentralización política, administrativa y funcional en el país.

A las autoridades político-territoriales; acatar el principio de legalidad dispuesto en la Carta Magna, ajustando sus actuaciones a las funciones legalmente atribuidas.

A las autoridades y funcionarios en general; otorgar los recursos debidos a los Estados y/o Municipios, restituyendo las competencias, facultades previamente otorgadas por ley, como por ejemplo, en materia de carreteras, autopistas, alumbrado, etc.

A las autoridades nacionales y estatales y/o municipales respectivamente; respetar mutuamente sus atribuciones y competencias y dar garantía a los derechos y libertades ciudadanas que se desprenden de ellas.

A los legisladores y autoridades; ser cautelosos en la emanación, aplicación e interpretación de las denominadas leyes de bases que pudieren condicionar o comprometer en cierto punto la autonomía y competencias, estatales y/o municipales.

A los legisladores, abogados y docentes; dirimir los conflictos e interpretaciones de leyes, en base a los preceptos constitucionales y el espíritu descentralizador que el legislador plasmó como estatus de la estructura organizativa del país, aplicando su contenido al fin último para cual debe existir el Consejo Federal de Gobierno.

A los legisladores, profesionales del Derecho y ciudadanía en general, profundizar y adquirir más conocimientos en la materia, ser garante del respeto a la ley y defender la democracia y la libertad en las instituciones públicas y el país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Acosta, H. (2007). *El poder público municipal*. Editorial: Vadell Hermanos.
- Aharón, O. (2008). *Descentralización en Colombia: Estado actual y perspectivas*. Colombia.
- Ary, D. y otros (1998). *Metodología de la investigación*. Buenos Aires: Editorial Ateneo.
- Arias, F. (2004). *Proyecto de investigación*. Caracas: Editorial Episteme.
- Barbery, R. (2006). *Participación popular, descentralización y autonomías departamentales en bolivia*. Artes Gráficas Sagitario. Bolivia.
- Behrens, P. (2005). *Ciudadanía y asamblea constituyente: Propuestas de autonomía en bolivia; Comentarios a la luz de la experiencia alemana y española, "CONCEPTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO,"*. Alemania
- Bravo, C. (1997). *La investigación documental y bibliográfica*. Caracas: Editorial Panapo.
- Brewer, A. (1999). *Poder constituyente originario y Asamblea Nacional constituyente*. Fundación de Derecho Público, Caracas.
- Brewer, A. (2000, julio). *Ponencia para las VI jornadas sobre federalismo, descentralización y municipio*. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida-Venezuela.

- Brewer, A. (2001). La descentralización política en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo. *Revista venezolana de estudios territoriales*, 7, 7-92.
- Brewer, A. (2005). *Principios fundamentales del Derecho Público*. Editorial jurídica venezolana. Caracas.
- Cabanellas, G. (2003). *Diccionario jurídico elemental*. Argentina. Editorial Heliasta SRL.
- Combellas, Ricardo. (1998). *¿Qué es la constituyente?*. Editorial Panapo. Caracas, Venezuela.
- Domínguez, et al. (1976). *El estado y sus instituciones*. Editorial Heliasta SRL. Caracas.
- Falla, F. (2002). *Tratado de derecho administrativo*. España. Editorial Tecnos.
- García, M. (1993). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid. Editorial Alianza.
- Hernández, A. (2006). Colombia estado unitario. *Revista provincia* 15, 95-116.
- Lares, E. (2000). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas. Editorial Lares.
- Lares, E. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas. Editorial Lares.

Lalander, R. (2005). *Reflexiones exploradoras sobre la descentralización en Bolivia y Venezuela*. Instituto de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Estocolmo. Suecia.

Montecinos, E. (2008). *Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática*. Editorial Tecnos. Bolivia.

Ochoa et al. (2007). De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela. *Revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 36, 91-107.

Osorio, M. (2000). **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Edición 30<sup>a</sup>. Buenos Aires.

Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22da. Ed.). Madrid: Autor.

Restrepo, D. (2000). *El futuro de la descentralización*. Foro Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Reverón, P. (2003). El proceso de descentralización de Venezuela desde la perspectiva de los alcaldes electos para el período 2002-2004. *Revista de ciencias sociales*, 35, 199-224.

Rodríguez, A. (2002). *Función pública, descentralización y planificación urbana*. Trabajo de Ascenso no publicado, Universidad Simón Bolívar. Caracas.

Sabino, C. (2002). *El Proceso de Investigación*. Caracas: Editorial Panapo.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2011). *Manual de Trabajos de*

***Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales.*** (4ª ed.). Caracas:

Autor.

## REFERENCIAS NORMATIVAS.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.860 (Extraordinario), marzo 24 de 2000.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.253 (Extraordinario), marzo 24, de 2000.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.880, febrero 26 de 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2001). *Gaceta Oficial*, 37.305, octubre 17 de 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.890 (Extraordinario), julio 31 de 2008.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.335, 28 de diciembre de 2009.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.963, (Extraordinario), febrero 22 de 2010.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2003). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.753, agosto 14 de 2003.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.140, marzo 17 de 2009.

Ley del Estatuto de la Función Pública. (2002). *Gaceta Oficial* 37.522, septiembre 6 de 2002.

Ley Orgánica del Poder Popular. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.570, diciembre de 2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.421, abril 21 de 2006.

Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). *Gaceta oficial*, 4.109 (Extraordinario), Junio 15 de 1989.

Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. (2009).

***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 5.940

(Extraordinario), diciembre 7 de 2009.

Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. (2011). ***Gaceta***

***Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***, 39.924, mayo 17 de 2011.

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.

- Borja, et al. (1986). *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de descentralización de Estado*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.agapea.com>
- Borja, J. (1988). *Descentralización del Estado y democracia local*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.agapea.com>
- Colomer, J. (1999). *La transición a la democracia: El modelo español*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.casadellibro.com>.
- Finot, I. (2001). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América latina*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.casadellibro.com>
- Flores, J. (2004). *La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales*. España. Disponible: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- Mendez, E. (2007). *Formas de descentralización*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.agapea.com>
- Montero, F. (Comp). (2009). *Formas de Estado*. [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.iberlibro.com>
- Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. ILPES [Libro en línea]. Recuperado de <http://www.tematica.com>

Parada, M. (1996). *Gestión municipal y cambio político. En busca de la democracia municipal*. [Libro en línea]. Recuperado de [http:// www.iberlibro.com](http://www.iberlibro.com)

Rondinelli, D. (1989). *Descentralización de los servicios públicos en los países en desarrollo. Problemas y oportunidades*. Diario de estudios social, político y económico. Vol 14. N° 1 spring. [Documento en línea]. Recuperado de [http:// www.casadellibro.com](http://www.casadellibro.com)

Samuelson, P. (1954). *La teoría pura del gasto público. Revisión de los derechos económicos y estadísticos*. Vol XXXVI, N° 14. [Libro en línea]. Recuperado de [http:// www.google.com](http://www.google.com)

Tocqueville, A. (1835). *De la democracia en América*. Gallimard Paris 1960. [Libro en línea]. Recuperado de [http:// www.agapea.com](http://www.agapea.com)

Victory C. (1999). *Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. Gobiernos locales en latinoamérica*. España. [Libro en línea]. Recuperado de [http:// www.iberlibro.com](http://www.iberlibro.com)