Tema 3
Elementos del Estado
1. El nombre del Estado venezolano y los símbolos nacionales.- 2. El territorio.- 3. Las partes del territorio.- 4. El *uti possidetis iure*.- 5. Determinación del territorio en la Constitución venezolana.- 6. Principios territoriales.- 7. Los espacios insular, acuático y ultraterrestre.- 7.1. Mar territorial.- 7.2. Zona contigua.- 7.3. Zona económica exclusiva.- 7.3. Plataforma continental.- 7.4 Espacio aéreo.- 7. Las fronteras.- 8. Límites territoriales.- 9. Apropiabilidad del territorio. Bienes del dominio público. Baldíos y ejidos.- 10. Distribución territorial del poder.- 11. Los estados.- 12. El Distrito Capital.- 13. Los territorios federales.- 14.- Las dependencias federales.- 15. La población. El pueblo.- Apéndice. Bibliografía.

El estudio de los elementos del Estado debe verse siempre como el estudio de una estructura esencialmente política. La conexión entre estos elementos se realiza mediante el derecho, tanto normativa como institucionalmente. El Estado sintetiza sus elementos.[1] Moles Caubet los denomina condiciones existenciales del Estado para distinguirlas de las condiciones determinantes del Estado como concepción histórica e institución jurídica sin las cuales no es posible completar el concepto.[2]

Biscaretti, señala que en la práctica es un axioma aceptado sostener que el Estado "es un ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la autoridad de un Gobierno".[3]

El Estado abraza y absorbe, en su organización y estructura, todos los elementos que lo integran, adquiriendo respecto a ellos vida propia y un cuerpo independiente que no pierde su identidad por las sucesivas y eventuales variaciones de sus elementos.[4] Para La Roche "El Estado "*in concreto*", es el que resulta de la observación de los hechos, podemos definirlo con Carre de Malberg, diciendo que es "la comunidad de hombres fijada en un territorio determinado y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en las relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción de mando y de coacción".[5] De acuerdo a dicha definición y a partir del siglo XIX, para la doctrina en general, los elementos del Estado son el territorio, la población, y el poder. También tiene el Estado un nombre, una bandera, un escudo, un himno. Son los símbolos nacionales. Las constituciones generalmente se ocupan de los elementos del Estado y sus símbolos en el preámbulo y artículos iniciales.

1. El nombre del Estado venezolano y los símbolos nacionales

Venezuela se constituyó como Estado independiente como una confederación con el nombre de Estados de Venezuela.[6] En la Constitución de 1919 se denomina República de Venezuela[7] que ese mismo año conforma junto a la Nueva Granada la República de Colombia,[8] de la cual pasa a ser el

---

[1] LUCAS VERDU, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: "*Manual de Derecho Político*", Vol. I, Editorial Tecnos, S.A. Madrid 2000, p. 127.
[2] ARISMENDI A., Alfredo: "*Derecho Constitucional*", UCV, Caracas 2002, p. 146.
[3] BISCARETTI DE RUFFÍA, Paolo: "*Derecho Constitucional*", Editorial Tecnos, Madrid 1973, p. 99.
[4] Biscaretti (1973)…, ibídem. p. 99.
[5] LA ROCHE, Humberto: "*Derecho Constitucional*", Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Maracaibo 1991, p. 146.
[6] "*Las Constituciones de Venezuela*", Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, Constitución de 1961, p. 285.
[7] Las Constituciones…, ibídem. Artículo 1.
[8] Las Constituciones…, ibídem. p. 373. Ley Fundamental de la República de Colombia. Artículo 1.

Departamento de Venezuela.[9] En 1830 con el nombre de Venezuela se separa de la Gran Colombia.[10] Concluida la Guerra Federal, con la Constitución de 1864 se adopta la denominación de Estados Unidos de Venezuela[11] y a partir de 1953 el de República de Venezuela.[12]

Con la Constitución de 1999 se cambia el nombre por el de República Bolivariana de Venezuela[13] que de acuerdo a la Exposición de Motivos –dice en ampulosa redacción- recoge el sentimiento popular que distingue la figura paradigmática de la revolución inicial Simón Bolívar, símbolo de la unidad nacional y de la lucha incesante y abnegada por la libertad, la justicia, la moral pública y el bienestar del pueblo.[14]

Los símbolos de la patria son la bandera nacional con los colores amarillo, azul y rojo; el himno nacional Gloria al Bravo Pueblo y el escudo de armas de la República.[15] La Ley de Bandera Nacional, Himno Nacional y Escudo de Armas de la República Bolivariana de Venezuela regula las características, significados y usos.[16] La última reforma a la ley obedeció a una petición pública que hiciera el Presidente de la República a la Asamblea Nacional. Inmediatamente, se legisló para cambiar la bandera de siete estrellas blancas de cinco puntas, adoptada por el Congreso de 1811, agregándole una nueva estrella que representa a Guayana, la octava provincia de 1817.[17] Ya en 1969 cada una de las cámaras del Congreso Nacional había acordado designar una comisión para investigar lo relativo a la incorporación de la octava estrella con las recomendaciones pertinentes.[18]

También se cambió el Escudo de Armas de la República, colocando veinticuatro espigas en lugar de veinte, por ser ese el número de los estados; incorporando un arco y una flecha dentro de un carcaj que simboliza las armas indígenas; un machete, que representa la lucha de campesinos y afrodescendientes; un caballo indómito galopando a la izquierda y mirará hacia adelante, como emblema de la independencia y la libertad, adoptándose la figura del caballo contenido en el Escudo de la Federación del 29.07.1863.[19]

---

[9] Las Constituciones…, ibídem. p. 373. Ley Fundamental de la República de Colombia. Artículo 5.
[10] Las Constituciones…, ibídem. p. 437. Constitución de 1830.
[11] Las Constituciones…, ibídem. p. 517. Artículo 1.
[12] Las Constituciones…, ibídem. p. 1045. Artículo 2.
[13] "*Exposición de Motivos. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*", G.O. N° 5453 Ext. del 24.03.00, p. 17. Artículo 1. La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente… Artículo 3. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado…
[14] Exposición…, ibídem. p. 1.
[15] Exposición…, ibídem. p. 17. Artículo 8.
[16] "*Ley de Bandera Nacional, Himno Nacional y Escudo de Armas de la República Bolivariana de Venezuela*", G.O. N° 38.394 del 09.03.06.
[17] Ley de Bandera…, ibídem. Artículo 3.
[18] "*Acuerdo de la Cámara de Diputados por el cual dispone Designar de su seno una Comisión que investigue toda la documentación que permita dilucidar lo relativo a la incorporación de la Octava Estrella de la Bandera Nacional decretada por el LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR y presente un informe sobre el particular con las recomendaciones pertinentes*", G.O. N° 29.064 del 04.11.1969. "*Acuerdo del Senado por el cual dispone designar de su seno una Comisión que investigue toda la documentación que permita dilucidar lo relativo a la incorporación de la Octava Estrella de la Bandera Nacional decretada por el Libertador Simón Bolívar y presente un informe sobre el particular con las recomendaciones pertinentes*".
G.O. N° 29.066 del 06.11.1969.
[19] Ley de Bandera…, ob. cit. Artículo 8.

Se mantuvo como Himno Nacional el canto patriótico denominado tradicionalmente "Gloria la Bravo Pueblo"[20] decretado como tal en 1881, por Guzmán Blanco. Su letra se atribuye a Vicente Salías y la música a Juan José Landaeta, aunque algunos sostienen que corresponden a Andrés Bello y Lino Gallardo, respectivamente.

2. El territorio

Es la base geofísica,[21] condición geográfica.[22] La tierra sobre la que se levanta el Estado, vista desde el punto de vista jurídico, se denomina territorio. Espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica o sea la del poder público, afirma Jellinek. El territorio reconocido como elemento del Estado por los modernos se manifiesta, en forma negativa, al prohibir cualquier otro poder, no sometido al Estado, ejercer funciones de autoridad sin su autorización (*ius excludendi alias*) y en forma positiva, en cuanto a las personas que en él se encuentran quedan sometidas a su poder. Aunque admite excepciones, el territorio se caracteriza por su indivisibilidad e impenetrabilidad, es decir, que sólo un Estado puede ejercer el poder en un territorio determinado.[23] A estas dos facultades Lucas Verdú añade la de colaboración con los demás estados y con la comunidad internacional sea por motivos defensivos y/o pacíficos.[24]

El poder del Estado, su poder de *imperium*, su poder de mando, el gobierno, sus competencias se ejercen sobre las personas que viven en un espacio físico determinado. Para La Roche, el territorio "es la porción del globo terráqueo donde se asienta el Estado".[25] Kelsen señala que el territorio, en sentido estricto, "es el espacio dentro del cual el Estado tiene la facultad para ejecutar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados"; y en sentido amplio, comprende "aquella superficie en la cual el Estado, lo mismo que todos los estados, puede realizar su acción coactiva".[26] Asimismo, señala que el territorio "es el espacio geográfico en el cual se aplica de una manera efectiva un determinado sistema de normas jurídicas; es decir, el espacio geográfico donde tienen efecto las distintas competencias del estado". Según Díaz Cisneros, el territorio puede ser definido como "la parte del globo terráqueo sobre la cual un Estado ejerce soberanía y dominio exclusivo".[27] Para Brewer-Carías, el territorio "es el ámbito físico de acción de los órganos que ejercen el Poder Público, y de eficacia del ordenamiento jurídico del Estado".[28]

El Título II de la Constitución de 1999 "Del espacio geográfico y la división política" está integrado por dos capítulos. El primero, se refiere al territorio y demás espacios geográficos (Artículos 10 al 15)[29] y el segundo, a la división política (Artículos 16 al 18).[30]

---

[20] Ley de Bandera…, ibídem. Artículos 11.
[21] Lucas…, ob. cit. p. 132.
[22] Arismendi..., ob. cit. p. 118.
[23] JELLINEK, Georg: "*Teoría General del Estado*", Editorial Albatros, Buenos Aíres 1970, p. 295-301.
[24] Lucas…, ob. cit. p. 137.
[25] LA ROCHE, Humberto J.: "*Derecho Constitucional*", Parte Especial, LUZ, Maracaibo 1970, p. 149
[26] La Roche (1970)…, ibídem. p. 149.
[27] CHALBAUD ZERPA, Reinaldo: "*Estado y Política*", ULA, Mérida 1983, p. 78.
[28] BREWER-CARÍAS, Allan R.: "*Instituciones Políticas y Constitucionales*", Tomo II: "*El Poder Público Nacional, Estadal y Municipal*", Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996, p. 237. (7)
[29] Exposición…, ob. cit. p. 17.
[30] Exposición…, ibídem. p. 17 y 18.

Aunque no se altera la determinación del territorio, dicha expresión utilizada por la doctrina constitucional e internacional y empleada en todas nuestras constituciones es substituida por la de espacio geográfico. Esta innovación, a nuestro juicio, responde como otros cambios en la Constitución a la idea propia de los promotores del proyecto político en marcha de realizar una revolución donde todo debe ser cambiado, así sea sólo nominalmente. El cambio era innecesario. La Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 justifica la innovación considerando que la nueva expresión es más amplia e incluye además de los espacios continentales, los insulares y marítimos.[31] Como sostiene Salgueiro la denominación territorio, a la par de incluir automáticamente tanto al terrestre, como al marítimo o aéreo, es el vocablo más comúnmente utilizado en la literatura constitucional universal, lo que "contribuye a la consolidación internacional de conceptos jurídicos que requieren el máximo de uniformidad y consenso para prevenir malos entendidos".[32]

3. Las partes del territorio

Ciertamente, el contenido actual del territorio del Estado excede su significado etimológico.[33] Además de la tierra firme, o territorio terrestre, valga la redundancia, comprende el mar próximo a sus costas o mar territorial, el subsuelo, la plataforma y el espacio subyacente a la tierra y al mar territorial.[34] Como señalarán Morales Paúl y Jaffé Carbonell se ha producido un proceso de territorialización de los espacios marítimos (*creeping jurisdiction*) por parte del Estado costero que comenzó en el sur de nuestro continente.[35]

El régimen jurídico de la plataforma continental se perfiló entre 1942 y 1958 apareciendo consagrada por primera vez en un tratado internacional en el Tratado sobre las áreas submarinas del Golfo de Paria, mediante el cual Venezuela y la Gran Bretaña convinieron en dividir para su explotación las áreas submarinas de dicho golfo mediante una línea imaginaría que asignaba a Venezuela unas dos terceras partes de la superficie total.[36] Posteriormente, el nuevo derecho del mar incorpora la Zona Económica Exclusiva acogida por Venezuela desde 1978.[37]

4. El *uti possidetis juris*

El principio del *uti possidetis juris* se funda en el tácito reconocimiento por las colonias iberoamericanas que se independizan de los anteriores límites administrativos coloniales. Se pretende excluir del derecho internacional americano la existencia de *terra nullius*. El *uti possidetis de facto* se correspondería con lo que cada nuevo Estado poseía efectivamente en el momento de la emancipación.[38]

---

[31] Exposición…, ibídem. p. 1.
[32] SALGUEIRO, Adolfo P.: "*Reflexiones en torno a los"espacios geográficos"consagrados en la Constitución de 1999*" en El Derecho Constitucional y Público en Venezuela, Homenaje a Gustavo Planchart Manrique, T, II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 740.
[33] ZAMBRANO VELASCO, José A.: "*El Uti Possidetis*", Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Editorial Arte, Maracaibo-San Cristóbal, 1983, p. 5.
[34] Zambrano…, ibidem. p. 13.
[35] COVA ARRIA, Luís: "*Los espacios acuáticos*", en Ensayos de Derecho Administrativo, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2004, p. 288.
[36] Zambrano…, ob. cit. p. 26.
[37] "*Ley por la cual se establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las Costas Continentales e Insulares de la República de Venezuela*", G.O. Ext. N° 2.291 del 26.07.1978.
[38] Zambrano…, ob. cit. p. 84-85.

En el derecho hispanoamericano el *uti possidetis juris* sirve de fundamento para la determinación del territorio del Estado, sus límites y fronteras. Acogido por los estados hispanoamericanos desde su independencia, permitió reducir, aunque no evitar, las disputas territoriales, muchas veces violentas, que dada la extensión e imprecisión de las demarcaciones territoriales coloniales, surgieron en la antigua América española. Esta doctrina participa tanto de la naturaleza posesoria propia de los interdictos romanos como de la naturaleza del derecho de propiedad. Es posesión, pero posesión con títulos, con derecho a poseer.[39]

Los títulos de España y Portugal están fundamentados en la Bula *Inter Coetera* expedida por el papa Alejandro VI el 03.04.1493, perfeccionada en la segunda Bula *Inter Coetera* del 04.05.1493 y en la *Dudum siquidem* de 26.09.1493. Se fija la línea de dominio y posesión entre ambos imperios, que delimitaba las zonas correspondientes a españoles y portugueses, por un meridiano que pasaría a cien leguas al Oeste de las Azores y Cabo Verde.[40] Posteriormente, el Tratado de Tordesillas de 1494 fijó en trescientas setenta leguas al Oeste de Cabo Verde la línea de demarcación y el Tratado de Madrid de 1750, lo ratificó. Los nuevos estados al independizarse sucederían a las monarquías ibéricas.[41]

Brasil prefirió adoptar el *uti possidetis de facto* que favorecía las ocupaciones territoriales realizadas por los *bandeirantes* portugueses quienes en la región amazónica avanzaron más rápido que los 'adelantados' españoles.

Para Xavier de Ayala estas bulas constituyen "el último acto de soberanía universal del Pontificado Romano". Muchos teólogos y juristas españoles, particularmente de la escuela de Salamanca, basándose en el postulado de Vitoria, *In Papa nulla est potestas mere temporalis* le negaron valor jurídico.[42] La Europa protestante y anglosajona desconoce la autoridad terrenal del Papa derivada de la Bula *Unam Sactum* y consecuentemente, los derechos exclusivos ibéricos sobre América. Las ocupaciones de Inglaterra, Holanda y Francia también darían lugar a la formación de estados, particularmente en el Caribe, que fundamentarían sus derechos territoriales en la posesión continua en las cuales sucederían a los imperios coloniales al alcanzar la independencia y en el principio de autodeterminación de los pueblos.

5. Determinación del territorio en la Constitución venezolana

El artículo 10 constitucional contiene el principio básico del derecho territorial. Establece que "el territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbítrales no viciados de nulidad".[43] Estos laudos arbitrales de acuerdo a la exposición de motivos son los dictados con respecto a las fronteras actuales con Holanda (Laudo de 1865), con Colombia (Laudo español de 1891 y Laudo Suizo de 1922) y Guyana (Laudo de Paris de 1899).[44]

[39] GONZÁLEZ, Thibaldo: "*Bolívar y su Doctrina Internacional sobre límites territoriales*", Caracas, 1980, p. 4.
[40] RODRÍGUEZ ITURBE, José: "*Historia de las Ideas y del Pensamiento Político*", Tomo I, "*Los Fundamentos*", Universidad de La Sabana, Bogotá 2007, p. 485.
[41] González…, ob. cit. p. 4.
[42] Rodríguez Iturbe…, ob. cit. p. 486.
[43] Exposición…, ob. cit. p. 17.
[44] Exposición…, ibídem, p. 2.

Todas las constituciones anteriores, a partir de la Ley Fundamental de la República de Colombia de 1819, definen el territorio nacional haciendo mención expresa al que correspondió a la Capitanía General de Venezuela antes de 1810. La Constitución de 1811 se refería a las entidades provinciales que la componían y las de Angostura y Cúcuta señalan tanto a la Capitanía General de Venezuela como al Virreinato del Nuevo Reino de Granada. En la Constitución de 1901, por primera vez en la evolución constitucional venezolana, se admitirá que dicho territorio había sido modificado por tratados internacionales, como en efecto había ocurrido con los laudos de 1865, 1891 y 1899 con Holanda, Colombia e Inglaterra, respectivamente, y el Tratado de Límites y Navegación Fluvial del 05.05.1859, con el Brasil. La Constitución de 1953 se refiere a la plataforma continental, y, en general, a los espacios marítimos y aéreos, que la de 1961 reitera y desarrolla, además de incorporar a la redacción tradicional, el adverbio "válidamente".[45]

En la Constitución de 1999, hay básicamente dos cambios con respecto a la Constitución de 1961,[46] la referencia a los "demás espacios geográficos" ya comentada, y la indicación de "los laudos arbítrales no viciados de nulidad." La Constitución de 1961, como se dijo, había incluido las "modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República", lo cual para Wolf reconocía "las mutilaciones sufridas por el territorio nacional a lo largo de su accidentada historia y en virtud de los tratados celebrados por la Nación"[47] y para La Roche significaba haber admitido los despojos.[48]

Por el contrario, según Brewer-Carías sirve "para demostrar, en forma inequívoca, la voluntad de la República de aceptar sólo aquellas modificaciones en su status territorial que hubiesen sido resultado de libre y válida determinación; lo que abrió la posibilidad formal de cuestionar la validez de las decisiones concernientes a las fronteras que habían sido rechazadas, particularmente el Laudo de París de 1899".[49] Asimismo, considera que el cambio de expresión resulta inconveniente pudiendo afectar la capacidad negociadora de la República por cuanto "el vicio de nulidad debe ser alegado por alguien y resuelto por un tercero, normalmente la jurisdicción internacional".[50]

Salgueiro comparte la opinión de Brewer y recuerda que la disposición de 1961 efectivamente sirvió de base para la reclamación venezolana a partir de 1962 y la apertura de la negociación bilateral acordada en el Acuerdo de Ginebra. Considera que la nueva redacción "tratados y laudos no viciados de nulidad" tiene por objeto que Venezuela determine unilateralmente cuáles tratados y laudos adolecen del vicio de nulidad lo cual es incompatible con el derecho internacional, independiente de lo patriótica y bien intencionada que pueda ser considerada.[51] Por otra parte, señala que la Base Décima del referéndum del 25.04.1999[52] obligaba al "cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República", los cuales tienen tal carácter

[45] Zambrano…, ob. cit. p. 96-97.
[46] Las Constituciones…, ob. cit. p. 1072. Artículo 7.
[47] RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: "*Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*", Caracas 2000, p. 69.
[48] La Roche (1970)..., ob. cit. p. 191.
[49] Brewer (7)…, ob. cit. p. 248.
[50] BREWER-CARÍAS, Allan R.: "*La Constitución de 1999*", Editorial Jurídica Venezolana, Editorial Arte, Caracas 2000, (12) p. 52.
[51] Salgueiro…, ob. cit. p. 742.
[52] "*Orden de Publicación de la Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las Bases de la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, analizada en el Consejo de Ministros del 9 de marzo de 1999, la cual será sometida para la aprobación del pueblo en el Referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999*", G.O. N° 36.658 del 10.03.99 reimpresa en G.O. N° 36.660 del 12.03.99.

mientras no se pruebe o sentencie lo contrario en una instancia internacional o por acuerdo de las partes, lo cual evidentemente no ha ocurrido y concluye advirtiendo que lo que está viciado de nulidad frente al derecho internacional es el artículo que comentamos.[53]

Quienes ven favorablemente el cambio destacan como Rondón de Sansó que la norma revela la intención de Venezuela de desconocer los acuerdos que cuestiona, de reafirmar los cuestionamientos realizados con una norma más rígida e intransigente que la que le precedió.[54]

6. Principios territoriales

La Constitución de 1999 establece la integridad[55] e inalienabilidad del territorio definido como territorio de paz.[56] Establece la posibilidad de adquirir, de acuerdo al derecho internacional, inmuebles para sus representaciones por parte de sujetos de derecho internacional.[57] Reafirma lo dispuesto en la Constitución de 1961[58] al ordenar que "la ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República".[59] Se trata del principio de autodeterminación de los pueblos, pero sometido a la aceptación de Venezuela que muy bien podría rechazar cualquier solicitud por razones de conveniencia nacional, como ya ocurrió al separarnos de la Gran Colombia cuando la provincia colombiana de Casanare manifestó sus deseos de adherirse a Venezuela.[60]

7. Los espacios insular, acuático y ultraterrestre.

La Constitución de 1953 es la primera que hace referencia a la plataforma continental, extensión del mar territorial, zona económica contigua y espacio aéreo.[61]

La Constitución de 1999 detalla el territorio de la República con importantes indicaciones como las áreas marinas interiores históricas y vitales del Golfo de Venezuela. Describe los componentes de los espacios insular, acuático, aéreo y ultraterrestre, incluyendo ríos, lagos y mares interiores, parte del territorio terrestre; y espacios acuáticos, como el mar territorial, la zona económica contigua, y la plataforma continental, incorporando nuevos como la zona económica exclusiva y los derechos de Venezuela en el espacio ultraterrestre subyacente y en las áreas que son o puedan ser Patrimonio Común de la Humanidad.[62]

---

[53] Salgueiro…, ibídem. p. 745.
[54] Rondón (2000)…, ob. cit. p. 67-68.
[55] Exposición…, ob. cit. p. 17. Artículo 1.
[56] Exposición…, ibídem. p. 17. Preámbulo y Artículo 13.
[57] Exposición…, ibídem. p. 17. Artículo 13.
[58] Las Constituciones…, ob. cit., p. 1.072. Artículo 15.
[59] Exposición…, ob. cit. p. 17. Artículo 14.
[60] GIL FORTOUL, José: "*Historia Constitucional de Venezuela*", Libro Tercero, Editorial Cumbre, S.A. México 1976, p. 303.
[61] Las Constituciones…, ob. cit. p. 1045. Artículo 2.
[62] Exposición…, ob. cit. p. 17. Artículo 11. La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base rectas que ha adoptado o adopte la República; el suelo y el subsuelo de éstos: el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéricos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen.
El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de

Aguiar ha señalado que "estas prescripciones no contenidas en la Constitución de 1961, representan en su redacción un serio desatino a la luz del derecho internacional vigente", ya que conforme a los establecido en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar no hay sobre la Zona Económica Exclusiva una soberanía y jurisdicción plenas o exclusivas. En cuanto al espacio ultraterrestre y las áreas de Patrimonio Común de la Humanidad, el derecho internacional proscribe todo intento de reivindicación soberana.[63]

En la propuesta de reforma constitucional del presidente de la República rechazada en la consulta electoral del 02.12.07 se incluían en los derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente las órbitas geoestacionarias y planteaba la creación de Regiones Estratégicas de Defensa a fin de garantizar la soberanía, la seguridad y defensa mediante decretos presidenciales.[64]

7.1. **Mar territorial**

Chalbaud Zerpa define el mar territorial como el "espacio marítimo intermedio entre el alta mar y el territorio propiamente dicho".[65] Rivas Quintero señala que "es una zona de mar adyacente a las costas del Estado y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía".[66]

De acuerdo a la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, el mar territorial tiene a todo lo largo de las costas continentales e insulares de la República una anchura de doce millas náuticas (12 MN).[67]

7.2. **Zona contigua**

La zona contigua es definida por Chalbaud Zerpa como la "extensión de la superficie marítima contigua a su mar territorial, en la que el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir, y sancionar, las infracciones de sus reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que pudieren cometerse en su territorio o en su mar territorial".[68] Rivas Quintero señala que es una "extensión de mar que se utiliza para fines de vigilancia marítima y resguardo de los intereses de la República, contigua al mar territorial".

Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva.
Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley,
Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o pueden ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.

[63] AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal: "*Revisión de la Constitución de 1999*", en Revista de Derecho Constitucional N° 1, septiembre-diciembre 1999, Editorial Sherwood, Caracas, 1999, p. 18.

[64] CNE, "*Proyecto de Reforma Constitucional*". p. 4.

[65] Chalbaud…, ob. cit. p. 79.

[66] RIVAS QUINTERO, Alfonso: "*Derecho Constitucional*", Clemente Editores, C.A. Valencia, Venezuela, 2002, p. 244.

[67] "*Decreto N° 6.126 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos*", G.O. N° 5.890 Ext. del 31.07.08. Artículo 9.

[68] Chalbaud..., ob. cit. p. 83.

De acuerdo a la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, la zona contigua se extiende hasta veinticuatro millas náuticas (24 MN) contadas a partir de las líneas de más baja marea o las líneas de base desde las cuales se mide el mar territorial.[69]

7.3. Zona económica exclusiva

De acuerdo a la Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos e Insulares, la zona económica exclusiva se extiende a una distancia de doscientas millas náuticas (200 MN) contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.[70]

Zambrano Velasco ha sostenido que la soberanía del Estado ribereño sobre la Zona Económica Exclusiva, es funcional ya que está limitada, a diferencia del mar territorial, a la exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales y otras actividades económicas y determinadas competencias en materia de islas y otras instalaciones artificiales, preservación del medio ambiente marino e investigación científica.[71]

7.4. Plataforma continental

Para Chalbaud Zerpa la plataforma continental "es la misma plataforma submarina o sea la llanura sumergida que continúa geológicamente a la playa".[72] Para Zambrano Velasco "es el área submarina comprendida entre la línea de baja marea y el punto en que se produce el cambio brusco de pendiente".[73] Para Ambrosio Oropeza "es la extensión o prolongación dentro de las aguas marítimas del territorio costero de un Estado".[74]

La noción de plataforma continental responde a un criterio geomorfológico, mientras que la Zona Económica Exclusiva atiende a criterios económicos y políticos. A diferencia de la Zona Económica Exclusiva, los derechos de explotación no se extienden como en ésta a los recursos vivos de las aguas suprayacentes.[75]

7.5. Espacio aéreo

El espacio aéreo sería "la masa gaseosa que se extiende en líneas perpendiculares sobre el territorio terrestre y acuático del Estado". [76]

8. Las fronteras

El término frontera aparece en Francia a comienzos del siglo XIV, para designar la parte más amenazada del reino. Según la doctrina tradicional del derecho internacional "son líneas imaginarias sobre la superficie de la tierra, que separan el territorio de un Estado del de otro, o de un territorio

[69] Decreto N° 6.126…, ob. cit. Artículo 43.
[70] Decreto N° 6.126…, ibídem. Artículo 45.
[71] Zambrano…, ob. cit. p. 29.
[72] Chalbaud…, ob. cit. p. 85.
[73] Zambrano…, ob. cit. p. 27.
[74] OROPEZA, Ambrosio: "*La Nueva Constitución Venezolana 1961*", Editorial Panamo, Caracas 1992, p. 63.
[75] Zambrano…, ob. cit. p. 186.
[76] Chalbaud…, ob. cit. p. 88.

sin dueño, o del mar abierto".[77] Las fronteras de un Estado "delimitan su territorio y configuran el límite espacial al ejercicio de su poder, en dos aspectos: positivo y negativo. Positivo, en la medida en que se ejerce sobre un territorio y sobre los individuos que estén en él; negativo en la medida en que excluye a cualquier otra autoridad de la intervención sobre el territorio".[78]

A juicio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, "la frontera en el marco constitucional venezolano tiene una doble función, pues resulta esencial en la delimitación espacial del ámbito de ejercicio del poder del Estado, tanto hacía dentro, imponiendo el límite espacial de las relaciones estado-ciudadanos, como hacía afuera, haciendo lo suyo con otros países, y constituye un elemento primordial en la política de seguridad y defensa del Estado, desarrollada novedosamente en la vigente Constitución de 1999".[79]

La delimitación "es una operación jurídica y política que tiende a fijar la extensión espacial del poder estatal, o, dicho de otra manera, a determinar el trazado de la frontera entre dos estados"[80] y la demarcación "es una operación técnica de ejecución, que fija en el suelo los términos de una delimitación ya establecida".[81]

La Constitución establece la obligación de una política integral de fronteras definida por una ley orgánica que además determinará asignaciones económicas especiales.[82] También dispone la atención prioritaria de las fronteras por razones de seguridad nacional estableciendo una franja de seguridad "cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial".[83] Es de la competencia del Poder Público Nacional "el manejo de las fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios".[84] Por otra parte, para ser gobernador o alcalde de estados y municipio fronterizos, así como de aquellos contemplados en la ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional, se exige la nacionalidad venezolana por nacimiento.[85] El Estado fronterizo, al que se alude, ha señalado el Tribunal Supremo de Justicia "abarca en el ámbito espacial, tanto las fronteras naturales como las artificiales".[86]

9. Límites territoriales

Los límites pueden ser naturales cuando son líneas impuestas por la naturaleza o artificiales cuando son convencionalmente adoptados.

---

[77] Zambrano…, ob. cit. p. 48.
[78] MOLAS, Isidro: "*Derecho Constitucional*", Editorial Tecnos, Madrid 2001, p. 27.
[79] "*Sentencia N° 2394 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 28.08.03*" en www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/2394-200803-02-2272.
[80] Zambrano…, ob. cit. p. 48.
[81] Zambrano…, ibídem. p. 67.
[82] Exposición…, ob. cit. p. 18. Artículo 15.
[83] Exposición…, ibídem. p. 40. Artículo 327.
[84] Exposición…, ibídem. p. 27. Artículo 156/30.
[85] Exposición…, ibídem. p. 19. Artículo 41.
[86] Sentencia N° 2394…, ob. cit.

Las fronteras con Colombia están definidas por el Tratado sobre demarcación de Fronteras y Navegación de los Ríos Comunes del 05.04.1941, quedando pendiente la delimitación de las aguas marinas y submarinas.

Los límites con la antigua Guayana Británica se pretendió definirlos con el Laudo de París del 03.10.1899 denunciado por Venezuela. En atención al reclamo venezolano se suscribió el Acuerdo de Ginebra del 17.02.1966,[87] prorrogado por el Protocolo de Puerto España del 18.06.1970. Desde 1982, cumpliendo con lo dispuesto en dichos instrumentos, la reclamación venezolana se encuentra sujeta a la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas quien deberá escoger uno de los medios de solución pacífica previstos la Carta de Naciones Unidas: 1) Negociación, 2) Investigación, 3) Mediación, 4) Conciliación, 5) Arbitraje, 6) Arreglo Judicial, 7) Recurso a Organismos o Acuerdos Regionales y 8) Otros medios pacíficos.[88]

Las fronteras con Brasil se definieron en el Tratado sobre Límites y Navegación Fluvial del 05.05.1859, completado por varios Protocolos. Su demarcación (única frontera venezolana totalmente demarcada) permitió incorporar al territorio nacional 4.000 k2, aproximadamente, pertenecientes por divisoria de aguas a la cuenca del Orinoco.[89]

El Tratado de Delimitación entre la República de Venezuela y el Reino Unido de los Países Bajos del 30.03.1978,[90] delimita las áreas marinas y submarinas entre Venezuela y las Antillas Neerlandesas (Aruba, Donaire, Curacao, San Eustaquio y Saba).

En cuanto a los límites marítimos de Venezuela con los Estados Unidos (Puerto Rico y Santa Cruz) se determinan en los Tratados de Delimitación de Fronteras Marítimas entre la República de Venezuela y los Estados Unidos de América del 28.03.1978;[91] con República Dominicana en el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República Dominicana;[92] con Francia (Guadalupe y Martinica) con el Tratado de Delimitación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa del 17.07.1980;[93] con Trinidad y Tobago con el Tratado sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago.[94] El 26.02.1942, se había suscrito el Tratado sobre la Isla de Patos y el Tratado sobre las aguas submarinas del Golfo de Paria que definen las fronteras con Trinidad. El Laudo de S.M. Isabel II de España, del 30.06.1885, que reconoce la

[87] "*Ley Aprobatoria del Acuerdo firmado en Ginebra el 17 de febrero de 1966 por los Gobiernos de la República de Venezuela y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en consulta con el Gobierno de la Guayana Británica, para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido sobre la frontera con la Guayana Británica*", G.O. N° 28.008 del 15.04.1966.

[88] "*Ley Aprobatoria de la Enmienda al artículo 61 de la Carta de las Naciones Unidas*", G.O. N° 1.664 Ext. del 11.07.1974. Artículo 33.

[89] Zambrano…, ob. cit. p. 68.

[90] "*Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre la República de Venezuela y el Reino Unido de los Países Bajos*", G.O. N° 2.291 Ext. del 26.07.1978 y G.O. N° 2.342 Ext. del 14.12.1978.

[91] "*Ley Aprobatoria del Tratado de Frontera Marítimas entre la República de Venezuela y los Estados Unidos de América*", G.O. N° 2.290 Ext. del 21.07.1978 y G.O. N° 2.342 Ext. del 14.12.1978.

[92] "*Ley Aprobatoria del Tratado sobre Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República Dominicana*", G.O. N° 2.642 Ext. del 13.08.1980.

[93] "*Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre la República de Venezuela y la República Francesa*", G.O. N° 32.544 del 24.08.82 y G.O. N° 3.025 Ext. del 07.10.1982.

[94] "*Ley Aprobatoria del Tratado sobre Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago*", G.O. N° 34.752 Ext. del 10.07.1991.

titularidad venezolana sobre la Isla de Aves constituye un importante antecedente. Está pendiente la fijación de límites marinos con St. Kitts y Nevis, con Monserrat perteneciente al Reino Unido, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Grenada.

10. Apropiabilidad del territorio. Bienes del dominio público. Baldíos y ejidos

El territorio nacional puede ser objeto de la propiedad del Estado como de los particulares de acuerdo a las disposiciones del Código Civil[95] y de la legislación vigente. El reconocimiento constitucional del ejercicio del derecho de la propiedad[96] con las limitaciones establecidas por la ley, entre otras, para los extranjeros, no menoscaba la soberanía estatal.

La Constitución no trata sistemáticamente el tema de los bienes públicos. Dispone que los yacimientos mineros y de hidrocarburos, pertenecen a la república y son bienes del dominio público y, por tanto inalienables e imprescriptibles.[97] No hace discriminación alguna en los tipos de yacimiento ni siquiera para que sean objeto de apropiación y tráfico es necesario desafectarlos.[98]

Adquiere rango constitucional el carácter de bienes del dominio público que se reconoce a las costas marinas[99] y aguas.[100] Por su parte, la Ley de Zonas Costeras establece que "son del dominio público de la República, todo el espacio acuático adyacente a las zonas costeras y la franja terrestre comprendida desde la línea de más alta marea hasta una distancia no menor de ochenta metros (80 m.), medidos perpendicularmente desde la proyección vertical de esa línea, hacia tierra, en el caso de las costas marinas. En los lagos y ríos, la franja terrestre sobre la cual se ejerce el dominio público, la determinará la ley y la desarrollará el Plan de Ordenación y Gestión Integrada de las Zonas Costeras y en ningún caso será menor de ochenta metros (80 m.)". Al respecto establece la Ley de Aguas que "Son de bienes del dominio público de la Nación: 1. Todas las aguas del territorio nacional, sean continentales, marinas, insulares, superficiales y subterráneas. 2. Todas las áreas comprendidas dentro de una franja de ochenta metros (80 mts.) a ambas márgenes de los ríos no navegables o intermitentes y cien metros (100 mts.) a ambas márgenes de los ríos navegables, medidas a partir del borde de áreas ocupado por las crecidas correspondientes a un periodo de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años…". [101]

En todo caso, el régimen de las tierras baldías, corresponde al Poder Nacional,[102] siendo competencia exclusiva de los estados,[103] su administración. Sin embargo, la disposición transitoria

[95] "*Código Civil*", G.O. Nº 2.990 Ext. del 26.07.1982. Artículos 533, 539, 542, 543, 544 y siguientes.
[96] Exposición…, ob. cit. p. 24. Artículo 115.
[97] Exposición…, ibídem. p. 17. Artículo 12: Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles…
[98] RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: "*Comentarios sobre el régimen de los bienes públicos en la Constitución de 1999*" en Revista de Derecho Público N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 67.
[99] Exposición…, ob. cit. p. 17. Artículo 12. … Las costas marinas son bienes del dominio público.
[100] Exposición…, ibídem. p. 38. Artículo 304. Todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio.
[101] "*Ley de Aguas*", G.O. N° 38.595 del 02.01.07. Artículo 6.
[102] Exposición…, ob. cit. p. 26. Artículo 156/10.
[103] Exposición…, ibídem. p. 26. Artículo 156/10.

undécima dispone que "hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente".[104]

A esta fecha no se ha sancionado la legislación prevista manteniéndose vigente parcialmente la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936.[105] No obstante, han sido sancionadas la Ley de Zonas Costeras[106] y la Ley de Tierras y Desarrollo Rural.[107]

Por otra parte, dispone la Constitución que "las tierras baldías existentes en las dependencias federales y en las islas fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no implique, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra".[108] Se consideran ejidos los baldíos y terrenos carentes de dueño situados dentro de área urbana del Municipio. Son inalienables e imprescriptibles y sólo podrán enajenarse previo cumplimiento de las formalidades previstas en la Constitución y las leyes. Quedan exceptuadas las tierras correspondientes a las comunidades y pueblos indígenas. También dispone la Constitución que la ley establecerá la conversión en ejidos de otras tierras públicas.[109]

11. Distribución territorial del poder

La Constitución de 1811 no hacía referencia expresa a la división político territorial.[110] La Constitución de 1819 distribuirá el territorio en diez provincias que se dividían en departamentos y parroquias.[111] La Constitución de 1821, dividirá el territorio en departamentos; los departamentos en provincias; las provincias en cantones, y los cantones en parroquias.[112]

Separada Venezuela de la Gran Colombia, desaparecen los departamentos y se mantiene en las constituciones de 1830,[113] 1857,[114] y 1858[115] la división en provincias, cantones y parroquias. El 28.04.1856 se dictó la Ley sobre división territorial que determina los límites de los estados.[116]

A partir de la Constitución de 1864 las provincias se denominan estados y conforman los Estados Unidos de Venezuela.[117] También, por primera vez, se prevé el establecimiento del Distrito Federal[118] y de los territorios federales.[119] Disposiciones similares encontramos en la constituciones

[104] Exposición…, ibídem. p. 43.
[105] "*Ley de Tierras Baldías y Ejidos*", G.O. del 03.09.1936, reformada en G.O. N° 32.544 del 24.08.1982 y G.O. N° 3.025 Ext. del 07.10.1982.
[106] *Exposición de Motivos. Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras*", G. O. N° 37.349 del 19.12.01.
[107] "*Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*", G.O. N° 5.771 del 18.05.05.
[108] Exposición…, ob. cit. p. 17. Artículo 13.
[109] Exposición…, ibídem. p. 29. Artículo 181.
[110] Las Constituciones…, ob. cit. p. 283.
[111] Las Constituciones…, ibídem. p. 353. Título II. Artículos 2 y 3.
[112] Las Constituciones…, ibídem. p. 379. Título II. Artículo 8.
[113] Las Constituciones…, ibídem. p. 439. Artículo 2.
[114] Las Constituciones…, ibídem. p. 467. Artículo 3.
[115] Las Constituciones…, ibídem. p. 487. Artículo 3.
[116] "*Leyes y Decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo VII, Caracas 1943, p.67.
[117] Las Constituciones…, ibídem. p. 517. Artículo 1.
[118] Las Constituciones…, ibídem. p. 521. Artículos 13/3 y 43/2.
[119] Las Constituciones…, ibídem. p. 522. Artículo 43/22.

de 1874[120] y 1881,[121] donde además los estados se dividen en secciones.[122] Igual ocurrirá con las Constituciones de 1891,[123] 1893[124] y 1901.[125]

La Constitución de 1904 dispondrá que el territorio de los Estados Unidos de Venezuela se divide en distritos y territorios federales.[126] Los distritos se reúnen para formar los estados.[127] De acuerdo a la Constitución de 1909 el territorio se divide en estados, secciones, distritos, municipios y territorios federales.[128]

La Constitución de 1914 estableció que el territorio de Venezuela lo conforman los territorios de los estados, el del Distrito Federal, el de los territorios federales Amazonas y Delta Amacuro y el de las islas venezolanas en el mar de las Antillas.[129] Disposiciones similares encontramos en la constituciones de 1922[130] y 1925 donde se utiliza por primera vez la expresión dependencias federales para referirse a las islas venezolanas del Mar Caribe.[131] Igual ocurre en la constituciones de 1928,[132] 1929,[133] 1931,[134] 1936,[135] 1945,[136] 1947[137] y 1953.[138]

Dispone a Constitución de 1999 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 y se organiza en Municipios. Se establece que la división políticoterritorial será regulada por ley orgánica garantizando la autonomía municipal y la descentralización políticoadministrativa.[139] Deberá legislarse para sustituir le Ley de División Político Territorial de la República del 28.04.1856, reformada por Ley de 09.10.1861.[140]

---

[120] Las Constituciones…, ibídem. p. 552. Artículos 1 y 13,3. p. 556. Artículo 43,2,22.
[121] Las Constituciones…, ibídem. p. 556. Artículo 1. p. 590. Artículo 13/6/8. p. 595. Artículo 43/2.
[122] Las Constituciones…, ibídem. p. 589. Artículos 1 y 4.
[123] Las Constituciones…, ibídem. p. 607. Artículo 1. p. 608. Artículo 4. p. 609. Artículo 13,6/8. p. 613. Artículo 43/2.
[124] Las Constituciones…, ibídem. p. 631. Artículos 1 y 4. p. 632. Artículo 13/6/8. p. 636. Artículo 44/1. p. 638. Artículo 44/ 21.
[125] Las Constituciones…, ibídem. p. 669. Artículos 2 y 6/7. p. 670. Artículo 6,9.
[126] Las Constituciones…, ibídem. p. 695. Artículo 2.
[127] Las Constituciones…, ibídem. p. 695. Artículo 3.
[128] Las Constituciones…, ibídem. p. 716. Artículo 3.
[129] Las Constituciones…, ibídem. p. 751. Artículo 1.
[130] Las Constituciones…, ibídem. p. 781. Artículo 1.
[131] Las Constituciones…, ibídem. p. 805. Artículo 3.
[132] Las Constituciones…, ibídem. p. 832. Artículo 3.
[133] Las Constituciones…, ibídem. p. 858. Artículo 3.
[134] Las Constituciones…, ibídem. p. 884. Artículo 3.
[135] Las Constituciones…, ibídem. p. 911. Artículo 3.
[136] Las Constituciones…, ibídem. p. 949. Artículo 3.
[137] Las Constituciones…, ibídem. p. 994. Artículo 2.
[138] Las Constituciones…, ibídem. p. 1045. Artículo 3.
[139] Exposición..., ibídem, p. 17. Artículo 16. Con el fin de organizar la República, 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. El territorio se organiza en Municipios. La división políticoterritorial será regulada por la ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización políticoadministrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.
[140] Leyes y Decretos…, ob. cit. p. 67.

La propuesta del Presidente de la República de reforma constitucional planteaba una amplia reforma de la división política territorial conforme a lo que denomina la nueva geometría del poder. Se establecen las regiones marítimas, los municipios federales y los distritos insulares. Se considera la unidad político primaria de la organización territorial a la ciudad comunal creada por Decreto presidencial y entendida como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por comunas. Las comunas serian las células sociales del territorio y estarán conformadas por comunidades, cada una de las cuales constituirían el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano. Por Decreto presidencial, previo acuerdo de la Asamblea Nacional, podrán decretarse regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales.[141]

En síntesis, se proponía para la conformación del Estado Socialista una nueva distribución territorial del poder creada básicamente por disposiciones del Poder Ejecutivo que si bien coexistían con las existentes modificaban la estructura del Estado y desnaturalizarían absolutamente el Estado democrático federal y descentralizado constitucionalmente previsto.

12. Los estados

La Constitución de 1999 no menciona a los estados, salvo incidentalmente el Estado Miranda.[142] Tampoco indica su número. La Constitución de 1961 tampoco lo hacía, no obstante, fue sancionada por el Congreso de la República requerido el voto de las Asambleas Legislativas de los veinte estados que conformaban la República, los cuales se nombran al inicio del texto constitucional.[143]

En la Constitución de 1811 se hace referencia al pacto federal que da origen al nuevo Estado pero no hay mención del número y nombre de las provincias constituyentes.[144] Se nombran las de Coro, Maracaibo y Guayana al preverse su futura incorporación a la confederación.[145] La Constitución de 1819 determina que son diez las provincias: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo.[146] En las constituciones de 1821,[147] 1830,[148] 1857,[149] 1858,[150] no se menciona el número y ni el nombre de los estados.

La Constitución de 1864 disponía que las provincias, que ahora son diecinueve, Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA.[151]

[141] CNE. Proyecto…, ob. cit. p. 5.
[142] Exposición…, ob. cit. p. 42. Disposición Transitoria Primera.
[143] Las Constituciones…, ob. cit. p. 1071.
[144] Las Constituciones…, ibídem. p. 285.
[145] Las Constituciones…, ibídem. p. 298.
[146] Las Constituciones…, ibídem. p. 353. Título II. Artículos 2 y 3.
[147] Las Constituciones…, ibídem. p. 377.
[148] Las Constituciones…, ibídem. p. 437.
[149] Las Constituciones…, ibídem. p. 465.
[150] Las Constituciones…, ibídem. p. 385.
[151] Las Constituciones…, ibídem. p. 517. Artículo 1.

En la Constitución de 1874 cambia la denominación. Los estados ahora son: Apure, Bolívar, (antes Aragua) Barquisimeto, Barcelona, Carabobo, Cumaná, Cojedes, (antes Barinas,) Falcón, (antes Coro), Guzmán Blanco, (antes Caracas), Guárico, Guayana, Guzmán, (antes Mérida) Maturín, Nueva Esparta, (antes Margarita) Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia, (antes Maracaibo).[152]

La Constitución de 1881 nombra los estados que ahora se denominan secciones y son veinte, con la creación del Estado Zamora, para constituirse en nueve grandes entidades políticas, a saber: Estado de Oriente: compuesto de Barcelona, Cumaná y Maturín; Estado Guzmán Blanco, compuesto de Bolívar, Guzmán Blanco, Guárico y Nueva Esparta; Estado de Carabobo, compuesto de Carabobo y Nirgua; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento de Nirgua; Estado de los Andes, compuesto de Guzmán, Trujillo y Táchira; Estado Bolívar, compuesto de Guayana y Apure; y por sí solos Estados Estado Zulia y Falcón.[153] En la Constitución de 1891 se cambia la denominación de Estado de Oriente por Estado de Bermúdez; Estado Guzmán Blanco por Estado Miranda; Estado Sur de Occidente por Estado Zamora; Estado Norte de Occidente por Estado Lara,[154] que se repite en la Constitución de 1893.[155]

A partir de la Constitución de 1901, los estados son los mismos de 1864 con nuevas denominaciones: Apure, Aragua, Bolívar (antes Guayana), Barcelona, Carabobo, Cojedes, Falcón (antes Coro), Guárico, Lara (antes Barquisimeto), Mérida, Miranda (antes Caracas), Maturín, Sucre (antes Cumaná), Nueva Esparta (antes Margarita), Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora (antes Barinas) y Zulia (antes Maracaibo).[156] En la Constitución de 1904, se expresa que la Federación Venezolana está constituida por Distritos que se reúnen para formar los Estados Aragua, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Zamora y Zulia. El Estado Zulia se compondrá de los Distritos: Bolívar, Colón, Mara, Maracaibo, Miranda, Páez, Perijá, Sucre y Urdaneta.[157]

La Constitución de 1909 dispone que las secciones de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumana, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Margarita, Mérida, Portuguesa, Táchira, Trujillo, y Yaracuy, reasumen su soberanía y unen para constituir los Estados Unidos de Venezuela, con las denominaciones y modificaciones siguiente: Estados Apure, Aragua, Carabobo, Cojedes, Guárico, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy constituidos por los antiguos estados del mismo nombre; Estado Anzoátegui, constituido por el antiguo Estado Barcelona; Estado Bolívar, constituido por el antiguo Estado Guayana, sin los Territorios Amazonas y Delta Amacuro; Estado Falcón, constituido por el antiguo Estado Coro; Estado Lara, constituido por el antiguo Estado Barquisimeto; Estado Monagas, constituido por el antiguo Estado Maturín; Estado Mérida, constituido por el antiguo Estado Mérida con la parroquia Independencia; Estado Miranda, constituido por el antiguo Estado Caracas, sin el Distrito Vargas, hoy Departamento del Distrito Federal; Estado Nueva Esparta, constituido por el antiguo Estado Margarita; Estado Sucre, constituido por el antiguo Estado Cumaná; Estado Zamora, constituido por

[152] Las Constituciones…, ibídem. p. 551. Artículo 1.
[153] Las Constituciones…, ibídem. p. 589. Artículos 1 y 4.
[154] Las Constituciones…, ibídem. p. 607. Artículo 1.
[155] Las Constituciones…, ibídem. p. 631. Artículo 1.
[156] Las Constituciones…, ibídem. p. 669. Artículo 2.
[157] Las Constituciones…, ibídem. p. 695. Artículo 3.

el antiguo Estado Barinas y Estado Zulia, constituido por el antiguo Estado Maracaibo, sin la Parroquia Independencia.[158]

Las constituciones de 1914,[159] 1922,[160] 1925,[161] 1928,[162] 1929,[163] 1931,[164] y 1936[165] nombran los veinte estados que son los mismos de la Constitución de 1909. Igualmente lo hacen la constituciones de 1945,[166] 1947[167] y 1953[168] con el cambio de denominación del Estado Zamora por el de Barinas.

Para 1999 los estados son veintitrés ya que se suman los estados Delta Amacuro,[169] Amazonas,[170] y Vargas,[171] antiguos territorios federales, aunque este último por muy poco tiempo, ya que fue creado como tal con el espacio que antes correspondía al departamento Vargas del Distrito Federal con el sólo propósito de devenir inmediatamente en un nuevo Estado.

11. El Distrito Capital

La Constitución de 1999 substituye el Distrito Federal,[172] creado desde 1864,[173] por una nueva entidad político territorial que coincide geográficamente con aquél y que se denomina Distrito Capital.[174] El antiguo Distrito Federal formaba parte del Poder Nacional[175] y su gobernador era designado por el Presidente de la República.[176] El nuevo Distrito Capital, al igual que aquél con el que coincide geográficamente, no abarca territorialmente la ciudad de Caracas. Es una división política del territorio nacional que participa del situado constitucional,[177] y cuyo régimen, organización, así como la autoridad a la cual le corresponde administrar y ejecutar sus ingresos, la debe determinar la

[158] Las Constituciones…, ibídem. p. 716. Artículo 4.
[159] Las Constituciones…, ibídem. p. 753. Artículo 19.
[160] Las Constituciones…, ibídem. p. 783. Artículo 19.
[161] Las Constituciones…, ibídem. p. 806. Artículo 4.
[162] Las Constituciones…, ibídem. p. 832. Artículo 4.
[163] Las Constituciones…, ibídem. p. 858. Artículo 4.
[164] Las Constituciones…, ibídem. p. 884. Artículo 4.
[165] Las Constituciones…, ibídem. p. 911. Artículo 4.
[166] Las Constituciones…, ibídem. p. 949. Artículo 4.
[167] Las Constituciones…, ibídem. p. 994. Artículo 3.
[168] Las Constituciones…, ibídem. p. 1046. Artículo 3.
[169] "*Ley que eleva el Territorio Federal Delta Amacuro a la categoría de Estado*", G.O. Nº 4.295 del 03.08.1991.
[170] "*Ley que eleva al Territorio Federal Amazonas a la categoría de Estado*", G.O. Nº 35.015 del 29.07.1992
[171] "*Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Vargas*", G.O. Nº 36.488 del 03.07.1998.
[172] Las Constituciones..., ob. cit. p. 1072. Constitución de 1961. Artículo 9. El territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales.
[173] Las Constituciones…, ibídem. p. 521. Constitución de 1864. Artículo 42. La Legislatura Nacional tiene las atribuciones siguientes: 2. Erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad Capital de la Unión. Este Distrito será neutral y no practicará otras elecciones que las que la ley determine para su localidad. El Distrito será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura nacional.
[174] Exposición..., ob. cit. p. 17.
[175] Las Constituciones..., ob. cit. p. 1084. Constitución de 1961. Artículo 135. Es de la competencia del Poder Nacional: 6.° La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales.
[176] Las Constituciones..., ibídem. p. 1084. Constitución de 1961. Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: 17.° Nombrar y remover los Gobernadores del Distrito Federal y delos Territorios Federales.
[177] Exposición..., ob. cit. p. Artículo 167/4.

Asamblea Nacional.[178] Al crearse la nueva entidad se le asignan competencias que el Poder Público Nacional ejercía con anterioridad. Se ha operado una transferencia de competencias de un nivel territorial a otro.

La creación de un Distrito Federal es característico del Estado federal. Conformado éste por la suma de los territorios de los estados que lo integran, éstos ceden parte de su territorio para que en dicho espacio se asienten la capital del nuevo Estado y los poderes federales. Las autoridades del mismo son designadas por el Poder Federal y sus habitantes no tienen representación legislativa. No obstante, en el federalismo latinoamericano ha sido distinto. En Venezuela, el Distrito Federal y ahora el Distrito Capital, tiene representantes legislativos al igual que los estados y hasta 1999 su máxima autoridad política, el gobernador, era designado por el Presidente de la República.

Se establece que Caracas es la capital de la República y el asiento (permanente, decía la Constitución de 1961)[179] de los órganos del Poder Nacional, lo que no impide su ejercicio en otros lugares de la República. Dispone la Constitución que una ley especial establecerá la unidad políticoterritorial de Caracas integrando un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá la organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad garantizando el carácter democrático y participativo de su gobierno.[180] La Asamblea Nacional Constituyente decretó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.[181] Posteriormente, la Asamblea Nacional sancionaría la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas.[182] .

En la Constitución de 1811 no hay una referencia expresa a la capital de la República.[183] Tampoco existen en las constituciones de 1830,[184] 1857,[185] 1858.[186] Las de 1819[187] y 1821[188] atribuyen al Congreso la elección de la ciudad capital de la República. La Constitución de 1864 crea el Distrito Federal al señalar, entre las atribuciones de la legislatura nacional, la de "Erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad Capital de la Unión. Este Distrito será neutral y no practicará otras elecciones que las que la ley determine para su localidad. El Distrito será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designare la Legislatura nacional".[189] Los Estados quedan obligados a ceder el

[178] BREWER-CARÍAS, Allan: "*El régimen de las personas jurídicas estatales político territoriales en la Constitución de 1999*" en El Derecho Constitucional y Público en Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 99-121. (3)
[179] Las Constituciones..., ob. cit. p. 1072. Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio transitorio del poder en otros lugares de la República. Una ley especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal.
[180] Exposición..., ob. cit. p. 18. Artículo 18.
[181] "*Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*", G.O. Nº 36.906 del 02.03.00.
[182] "*Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas*", G.O. Nº 37.006 del 03.08.00.
[183] Las Constituciones…, ob. cit. p. 283.
[184] Las Constituciones…, ibídem. p. 437.
[185] Las Constituciones…, ibídem. p. 465.
[186] Las Constituciones…, ibídem. p. 385.
[187] Las Constituciones…, ibídem. p. 353. Título VI. Artículo 7.
[188] Las Constituciones…, ibídem. p. 384. Artículo 55.
[189] Las Constituciones…, ibídem. p. 521. Artículo 42/2a.

terreno necesario.[190] Estas disposiciones se repiten con algunas variantes en cuanto a las dimensiones del terreno en las constituciones de 1874,[191] 1881,[192] 1891,[193] 1893,[194] y 1901.[195] En la Constitución de 1893 se dispone que provisionalmente la ciudad de Caracas, con sus parroquias foráneas El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y Macuto, será el Distrito Federal.[196]

La Constitución de 1904 dispone que el Distrito Federal será organizado por ley especial, se compondrá de los departamentos Libertador, Vargas, Guaicaipuro y Sucre, y de la isla de Margarita.[197] Según las Constituciones de 1909,[198] 1914,[199] 1922,[200] 1928,[201] y 1929;[202] el Distrito Federal, será organizado por ley especial y se compone de la ciudad de Caracas, junto con las parroquias foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y el departamento Vargas.

En las constituciones de 1931 y 1936, el Distrito Federal se organizará por Ley especial y se compondrá de los departamentos Libertador y Vargas. El primero lo forman la ciudad de Caracas junto con sus parroquias foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y Macuto.[203] En la Constitución de 1945, Macuto pasa a forman parte del Departamento Vargas junto a las parroquias de La Guaira, Maiquetía, Caraballeda, Carayaca, Naiguata y Caruao.[204] Las constituciones de 1947 y 1953 disponen la organización del Distrito Federal por leyes especiales y la ciudad de Caracas como la capital.[205]

12. Los territorios federales

Convertidos los territorios federales Delta Amacuro, Amazonas y Vargas en estados no existen actualmente en Venezuela territorios federales. La Constitución de 1999 abre la posibilidad de creación de nuevos territorios federales en determinadas áreas de los estados supeditado a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva, si así lo dispone la Ley Orgánica de División políticoterritorial. También pudiera constituirse un territorio federal con todas o parte de las dependencias federales. Posteriormente, por ley especial, podrá darse al territorio federal creado la categoría de Estado, atribuyéndosele la totalidad o parte del territorio respectivo.[206]

De tal manera, que convertidos en estados los territorios federales existentes durante la vigencia de la Constitución de 1961 por haber alcanzado cierta densidad poblacional y desarrollo económico, la Constitución de 1999, en contradicción con el carácter federal atribuido a la República y a

[190] Las Constituciones…, ibídem. p. 517. Artículo 13.
[191] Las Constituciones…, ibídem. p. 556. Artículo 43/2a. p. 552. Artículo 13.
[192] Las Constituciones…, ibídem. p. 595. Artículo 43/2a. p. 591. Artículo 13. Tres millas
[193] Las Constituciones…, ibídem. p. 613. Artículo 43/2a. p. 608. Artículo 13.
[194] Las Constituciones…, ibídem. p. 637. Artículo 44/1a. p. 632. Artículo 13,6. Cien km2
[195] Las Constituciones…, ibídem. p. 637. Artículo 44/1a. p. 669. Artículo 6,7.
[196] Las Constituciones…, ibídem. p. 637. Artículo 13/6. Cien km2
[197] Las Constituciones…, ibídem. p. 696. Artículo 5.
[198] Las Constituciones…, ibídem. p. 717. Artículo 10.
[199] Las Constituciones…, ibídem. p. 752. Artículo 4.
[200] Las Constituciones…, ibídem. p. 782. Artículo 4.
[201] Las Constituciones…, ibídem. p. 806. Artículo 6.
[202] Las Constituciones…, ibídem. p. 832. Artículo 6.
[203] Las Constituciones…, ibídem. p. 884 y 911. Artículo 6.
[204] Las Constituciones…, ibídem. p. 949. Artículo 6.
[205] Las Constituciones…, ibídem. p. 994 y 1046. Artículos 6 y 7.
[206] Exposición..., ob. cit. p. 18. Artículo 16.

diferencia de la Constitución anterior, permite el desmembramiento de los estados mediante la creación de territorios federales que posteriormente podrán convertirse en nuevos estados, sin la aprobación del Poder Legislativo Estadal como disponía la Constitución de 1961.[207] La creación del Estado Vargas, producto de la conversión en Estado del territorio federal del mismo nombre, desmembrado del Distrito Federal, parece haberse convertido en un precedente negativo. La Ley Orgánica que crea el Territorio Federal Vargas[208] fue objeto de una solicitud de inconstitucionalidad por parte del Presidente de la República, de conformidad con el último aparte del artículo 173 de la Constitución de 1961,[209] por considerarse que el Poder Legislativo no tenía competencia para crear territorios federales, ya que el Congreso no podía cambiar la organización política de la República, soporte del Estado federal. La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, ponencia de Cecilia Sosa, decidió que no había violación de la Constitución. Los magistrados Rondón de Sansó, La Roche y Hernández Grisanti salvaron su voto y calificaron de desviación de procedimiento la forma de creación del Estado Vargas.[210]

A nuestro juicio, otros pasos necesarios para la creación de las condiciones políticas para el establecimiento de nuevos territorios federales es su constitución como zonas especiales de desarrollo sustentable o como ya ocurrido en el Estado Apure, mediante la creación por ley especial del Distrito Alto Apure[211] de conformidad con lo establecido en el numeral 3 de la disposición transitoria tercera de la Constitución.[212]

Es cierto que la ley[213] dispone que "La declaratoria de un espacio territorial como Zona Especial de Desarrollo Sustentable no modificará su ordenación político territorial, ni afectará el ejercicio del poder público por parte de sus autoridades de conformidad con la Constitución y las leyes"; no obstante, nada impide que se haga en el futuro al darse las condiciones necesarias para constituir una entidad separada del Estado al que pertenecen originalmente. A nuestro, juicio la creación, planificación y ejecución de programas especiales de desarrollo por parte del Ejecutivo Nacional, sin la participación de los estados y municipios desnaturaliza el federalismo cooperativo establecido.[214]

---

[207] Las Constituciones..., ob. cit. p. 1072. Artículo 10. Los Estados podrán fusionarse, modificar sus actuales límites y acordarse compensaciones o cesiones de territorio mediante convenios aprobados por sus Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. La modificación de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado.

[208] "*Ley Orgánica que crea el Territorio Federal Vargas*", G.O. N° 5.223 Ext. del 28.05.1998.

[209] Las Constituciones..., ob. cit. p. 1090. Artículo 173. …En todo caso, si la objeción se hubiere fundado en la inconstitucionalidad, el Presidente de la República podrá, dentro del término fijado para promulgar la ley, ocurrir a la Corte Suprema de Justicia, solicitando su decisión acerca de la inconstitucionalidad alegada...

[210] PIERRE TAPIA, Oscar R.: "*Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*", volumen 5, Editorial Pierre Tapia, S.R.L., Caracas 1998, págs. 102-133.

[211] "*Ley Nº 56. Ley Especial que crea el Distrito Alto Apure*", G.O. Nº 37.326 del 16.11.01.

[212] Exposición..., ob. cit. p. 43. Disposiciones Transitorias. Tercera. La Asamblea Nacional, dentro de los primeros seis meses siguientes a su instalación, aprobará: 3. Una ley especial para establecer las condiciones y características de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del Estado Apure. Para la elaboración de esta ley, se oirá la opinión del Presidente o Presidenta de la República, de la Fuerza Armada Nacional, de la representación que designe el Estado y demás instituciones involucradas en la problemática fronteriza.

[213] "*Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable*", G.O. Nº 5.556 del 14.11.01. Artículo 4.

[214] Exposición..., ob. cit. p. 17. Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

La primera mención relacionada con los territorios federales en las constituciones venezolanas la tenemos en la de 1858 que disponía que "Los territorios despoblados que se destinen a colonias y los ocupados por tribus indígenas, podrán ser separados de las provincias a que pertenezcan, por los Congresos constitucionales y regidos por leyes especiales.[215] Más tarde, en la Constitución de 1881,[216] que se repite en la Constitución de 1891, encontramos la obligación de los estados de ceder al "Gobierno de la Federación la administración de los territorios "Amazonas" y la "Goajira", y la de las islas que correspondan a la Nación, hasta que sea conveniente elevarlos a otra categoría".[217] En la Constitución de 1893 hay una disposición similar referida a la administración de los territorios Colón y Amazonas y a la reincorporación de los territorios Delta y Goajira a los estados que pertenecían antes de ser erigidos en territorio.[218] Igual ocurre con la Constitución de 1901 correspondiéndole al "Gobierno de la Unión la libre administración de los territorios Yuruari, Colón, Amazonas y Delta Amacuro.[219]

La Constitución de 1904 dispone que los Territorios Federales Amazonas, Cristóbal Colón, Delta Amacuro y Yuruari serían organizados por leyes especiales,[220] siendo su administración cedida por los estados.[221] Igual ocurre con la Constitución de 1909 con relación a los territorios federales Amazonas y Delta Amacuro que se organizarán por ley especial[222] y cuya administración es igualmente cedida.[223] En la Constitución de 1914, se hace mención expresa de los territorios federales Amazonas y Delta Amacuro como partes integrantes del territorio.[224] También se dispone que serán organizados mediante ley especial y podrán convertirse en estados cuando tengan capacidad financiera y población requerida[225] repitiéndose el compromiso de los estados de ceder su administración.[226] En la Constitución de 1922 se agrega el Territorio Federal de las Islas venezolanas en el Mar de las Antillas[227] y se establece que los de Amazonas y Amacuro se organizarán por Ley Especial y pueden optar a la categoría de Estado.[228] Las constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936 y 1945 establecen que los territorios federales son Amazonas y Delta Amacuro y se organizarán mediante ley especial.[229] Son competencia federal[230] y pueden optar a la condición de Estado.[231]

En la Constitución de 1947[232] al igual que en la de 1961,[233] se establecía que por ley especial podía dárseles la categoría de Estado. La Constitución de 1961 disponía que la organización de los territorios federales, cuyos nombres no menciona, se haría mediante leyes orgánicas.[234]

---

[215] Las Constituciones…, ob. cit. p. 487. Artículo 4.
[216] Las Constituciones…, ibídem. p. 590. Artículo 13/7.
[217] Las Constituciones…, ibídem. p. 609. Artículo 13/8.
[218] Las Constituciones…, ibídem. p. 632. Artículo 13/8.
[219] Las Constituciones…, ibídem. p. 670. Artículo 6/9.
[220] Las Constituciones…, ibídem. p. 696. Artículo 4.
[221] Las Constituciones…, ibídem. p. 696. Artículo 7/8.
[222] Las Constituciones…, ibídem. p. 716. Artículo 9.
[223] Las Constituciones…, ibídem. p. 717. Artículo 12/8.
[224] Las Constituciones…, ibídem. p. 752. Artículo 5.
[225] Las Constituciones…, ibídem. p. 752. Artículo 5/2a.
[226] Las Constituciones…, ibídem. p. 754. Artículo 19/8.
[227] Las Constituciones…, ibídem. p. 781. Artículo 1.
[228] Las Constituciones…, ibídem. p. 782. Artículo 5.
[229] Las Constituciones…, ibídem. p. 806, 832, 858, 884, 911 y 950. Artículo 8. p. 994 y 1046. Artículo 7.
[230] Las Constituciones…, ibídem. p. 818, 834, 860 y 885. Artículo 15/11. p. 912 y 951. Artículo 15/15. p 1009. Artículo 138/5, y p. 1051. Artículo 60/5.
[231] Las Constituciones…, ibídem. p. 806, 832, 858, 884, 911 y 950. Artículo 9. p. 994 y 1046. Artículo 8.
[232] Las Constituciones…, ibídem. p. 1084. Artículo 136/5.
[233] Las Constituciones…, ibídem. p. 1072. Artículo 13.

13. Las dependencias federales

Dispone la Constitución de 1999 que dependencias federales son "las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental".[235] Son trescientas once islas, cayos e islotes cuyas superficies suman 1.312 Km2 y habitan aproximadamente 1.791 personas.[236] De ellas Los Roques, Aves de Barlovento y Sotavento, La Orchila y Aves del Norte se encuentran fuera de la plataforma continental generando sobretodo esta última una gran porción del territorio marítimo de la República.

Las islas venezolanas fueron organizadas por primera vez en 1871 por decreto de Guzmán Blanco creando el Territorio Colón con el objeto de integrarlas e incluirlas bajo una entidad político territorial que estaría adscrito al Ministerio de Fomento y más tarde en 1873 al Ministerio del Interior y de Justicia. En 1905, por decreto de Cipriano Castro, anexiona la isla de Coche al Territorio Colón estableciendo además a San Pedro de Coche como capital del mismo. En 1908, declaró disuelto el Territorio como entidad federal y transfirió las islas al control directo del Ejecutivo. En 1938, López Contreras promulga la Ley Orgánica de las Dependencias Federales vigente,[237] por la cual se declaran como tales todas las islas venezolanas del mar Caribe con excepción de las que integran el Estado Nueva Esparta.

Se han buscado alternativas para reformar el régimen administrativo de las dependencias federales a fin de facilitar la realización de planes de desarrollo pero aún sin encontrar una solución satisfactoria. En 1978, se presentó y discutió en la Cámara de Diputados el "Proyecto de Ley sobre la creación del Territorio Archipiélago Caribe", pero no prosperó entre otras razones, por no contemplar la Constitución de 1961 la posibilidad de convertir las dependencias federales a la categoría de territorio.

Las dependencias federales carecen de gobierno propio que las represente en los organismos de planificación, consulta, coordinación, control y ejecución de planes y programas de desarrollo. Dispone la Constitución que su régimen y administración de las dependencias federales estarán señalados en la ley.[238]

14. La población. El pueblo

Moles Caubet define a la población como "el conjunto de seres humanos que constituyen por sus nexos una colectividad fija de manera estable sobre un territorio".[239] Para Jellinek, "es el conjunto de los individuos que habitan en un momento dado en un Estado y que se encuentran integrados dentro de la concepción del mismo". Siendo el Estado instrumento de la sociedad para alcanzar sus fines no es posible concebirlo sin la presencia humana. Para los antiguos, el derecho político solo es posible entre hombres libres, y sin este derecho no hay Estado. Un Estado formado por esclavos

[234] Las Constituciones…, ibídem. p. 1072. Artículo 12.
[235] Exposición..., ob. cit. p. 18. Artículo 17.
[236] www.ine.gov.ve.
[237] "*Ley Orgánica de las Dependencias Federales*", G.O. N° 19.624 del 20.06.1938.
[238] Exposición..., ob. cit. p. 18. Artículo 17.
[239] Moles…, ob. cit. p. 149.

solo existiría nominalmente al faltar el esencial lazo jurídico que une a unos y otros.[240] En el Estado moderno, todo hombre sometido al poder del Estado, es al propio tiempo, frente a él, persona.[241]

La población será el sujeto y objeto de la actividad estatal y da lugar a los conceptos de pueblo y nación. Señala Jellinek que "el reconocimiento del individuo como persona es el fundamento de todas las relaciones jurídicas. Mediante este reconocimiento, el individuo adviene miembro del pueblo, considerado éste en su cualidad subjetiva".[242]

Lucas Verdú prefiere hablar de pueblos antes que de población, designación más bien estadística o demográfica. El pueblo se manifiesta jurídica y políticamente en los estados democráticos como titular del Poder Constituyente, como cuerpo electoral, como sujeto soberano y como tal legitimador del poder, como destinario de las normas y de los fines de la comunidad estatal y como sujeto acreedor de su defensa.[243] Arismendi señala que la población es una formación natural en tanto que el pueblo es una formación cultural.[244]

Por su parte, Chalbaud Zerpa señala que "el concepto de pueblo… desde el punto de vista institucional se concreta en el conjunto de ciudadanos, o sea en las personas que habitan un determinado Estado, que poseen derechos políticos y que pueden intervenir en la formación del gobierno".[245] Biscaretti considera que el pueblo está formado por el conjunto de personas (ciudadanos) que, debido a su pertenencia al Estado, están sometidas de modo permanente e institucional a la autoridad del gobierno.[246]

En las constituciones democráticas, el pueblo como elemento personal del Estado, incomprensible sin su presencia, se expresa en todo su articulado. En la Constitución de 1999 observamos a su inicio: "El pueblo de Venezuela, en ejercicio de sus poderes creadores…"[247]. Será el pueblo el titular de la soberanía[248] y la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto de su dignidad, así como la prosperidad y bienestar del pueblo fines esenciales del Estado.[249] También veremos como la población, elemento demográfico del pueblo, es fundamental para determinar la representación política, así como la participación de los estados y municipios en los ingresos estatales.

[240] Jellinek…, ob. cit. p. 306.
[241] Jellinek…, ibídem. p. 301.
[242] Jellinek…, ibídem. p. 313.
[243] Lucas…, ob. cit. p. 129.
[244] Arismendi..., ob. cit. p. 118.
[245] Chalbaud…, ob. cit. p. 98.
[246] Biscaretti…, ibídem. p. 102.
[247] Exposición..., ob. cit. p. 16. Preámbulo.
[248] Exposición..., ibídem. p. 17. Artículo 5.
[249] Exposición..., ibídem. p. 17. Artículo 3.

Apéndice

DÍAZ BLANCO, Rafael: "*El lago de Maracaibo*" en el Diario La Verdad de Maracaibo, Edición del 30.06.04, p. 4.

La mayoría de nuestros coterráneos no tienen dudas sobre la pertenencia al Zulia del lago de Maracaibo. Buena parte de nuestra vida ha girado en torno a él. Nuestra riqueza, nuestro canto, nuestra poesía, nuestros símbolos, nuestro himno, nuestra bandera, todo nuestro existir se desarrolla alrededor del lago de Maracaibo, que es el lago del Zulia.

Cuando estudiamos la geografía del Estado, todos los textos e incluso las leyes incluyen sus 12.000 km2 en los 63.100 Km2 que le corresponden al Zulia. Lo mismo sucede cuando se trata de indicar los límites de la región. Si de historia hablamos, siempre el lago ha formado parte de nuestro espacio, independiente de su extensión o denominación, antes o después de la independencia, antes o después de nuestra incorporación a la República de Venezuela. Conocemos algunos documentos que sirven de base para que parte de nuestro territorio, incluso alguno ribereño con el lago, forme parte de la geografía de otras entidades federales. No conocemos ninguno donde hayamos cedido un milímetro de nuestro lago. No obstante, en los últimos años existe una gran confusión sobre nuestra titularidad sobre el lago de Maracaibo, la cual no es ajena a políticos influyentes.

Si bien a los efectos de la administración de justicia y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, el lago de Maracaibo es parte del territorio del Estado Zulia, hasta una reciente decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, muchos habían sido los obstáculos que debieron sortear nuestros municipios para ejercer su potestad tributaria sobre las actividades económicas que en él se realizan. Sin embargo, en la citada sentencia el máximo tribunal evitó pronunciarse sobre el lago de Maracaibo y la posibilidad de hacerlo objeto de la Ley de División Político Territorial Estadal. Por su parte, el parlamento estadal nunca ha incluido el lago en las leyes de división política del Estado que ha aprobado; y recientemente, cuando sancionó la nueva Constitución del Zulia, no obstante las propuestas en sentido contrario, se limitó a repetir tímidamente lo que sobre el territorio decían las constituciones anteriores, para luego agregar que el lecho del lago nos corresponde, lo cual puede ser entendido como una cesión tácita de nuestro espacios acuáticos que no es posible hacer.

En estos días de enfrentamiento al autoritarismo, que también son de creciente contaminación del lago de Maracaibo, ante la desidia de las autoridades competentes, hemos querido recordar ésta, en cierto sentido vieja polémica sobre nuestro lago, para insistir en señalar que la manera más inteligente de oposición al régimen que soportamos es enarbolando permanentemente las banderas de la descentralización y dándole significado a la zulianidad, que más que propaganda, desfiles y recuerdo de zulianos ilustres, es luchar por nuestra manera de vivir, por lo nuestro, por nuestros recursos, por nuestro lago.

PÉREZ, Néstor Luís: "*El lago de Maracaibo no pertenece a la Nación*" en Excepción por falta de cualidad y ensayos jurídicos", Ediciones Vegas Rolando, Caracas 1976, p. 287-301.

En principio no hay terrenos de la Nación: todos son de los Estados o de las Municipalidades

El artículo 516 del Código Civil Venezolano, que trata de los bienes con relación a las personas a quienes pertenecen, prescribe que no sólo los particulares y la Nación, sino también a los Estados y sus Secciones, o sean los Distritos y Municipios tienen personería ante nuestra leyes, para ser propietarios de bienes. Dice dicho artículo así: "Los bienes pertenecen a la Nación, a los Estados y sus Secciones, a los establecimientos públicos y a los particulares". *(El artículo 516 del Código Civil, citado por el Dr. Pérez corresponde con el artículo 538 del Código Civil vigente, su redacción ha permanecido inalterada. N.E.).*

Por su parte el artículo 517 del propio Código Civil, declara que lo mismo que la Nación, también los Estados y sus Secciones, pueden como entidades jurídicas, ser titulares de bienes del *dominio público y bienes nacionales*, no envuelven en Derecho conceptos sinónimos: "Los bienes de la Nación y de los Estados o sus Secciones, son Bienes del *dominio público* o bienes *patrimoniales*". *(El artículo 517 del Código Civil, citado por el Dr. Pérez corresponde con el artículo 539 del Código Civil vigente, su redacción ha permanecido inalterada. N.E.).*

Veamos ahora en cual de estas dos categorías de bienes, deben ser incluidos los *Lagos*. El mismo artículo 517 nos da la contestación, en la enumeración que hace de los bienes del dominio público. Este artículo, en su primer aparte, dice en efecto así: "Son bienes del dominio público: Los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, los fosos y puentes de guerra y demás bienes semejantes".

El Código Civil da la clasificación del *Lago*, como bien del *dominio público*, pero no dice si es o no la Nación su legítimo titular. Para esclarecer este punto, tendremos que remontarnos del Código Civil a la Ley Orgánica y a la misma Constitución. La Ley Orgánica en su artículo 19 prescribe lo siguiente:

"Son bienes nacionales. Los bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título entraron a formar el patrimonio de la Nación, al constituir ésta en Estado Soberano, y los que por cualquier título haya adquirido o adquiera la Nación, o se hayan destinado o destinaren a algún ramo de la Administración Federal". *(El artículo 19 de la Ley Orgánica corresponde con el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente. N.E.).*

El Estado Zulia y los demás Estados de la Unión, al confederarse para constituir la Nación Venezolana, convinieron en reconocerse recíprocamente su autonomía y su personalidad y conservar en toda su plenitud, la soberanía no delegada por la Constitución. (Véase el artículo 12). *(El artículo 12 de la Constitución de 1936 fue derogado, al cambiar el régimen federal por el centralista, adoptado por la Constitución de 1961, que es la vigente, ese artículo fue sustituido por el artículo 16 el cual dispone: "Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas. Están obligados a mantener la independencia e integridad de la Nación; y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. Darán fe a los actos públicos emanados de las autoridades nacionales, de los otros Estados y de los Municipios y harán que se ejecuten. Cada Estado podrá conservar su nombre actual o cambiarlo. N.E.).* Al tenor de estos preceptos de la Ley Orgánica y de la Constitución, procede ante todo investigar si entre los bienes, derechos y acciones que entraron a formar el patrimonio de la Nación, cuando ésta se constituyó en Estado soberano, fue incluido el lago de Maracaibo. El

problema envuelto es esta cuestión, es el mismo de saber, si entre los derechos y acciones de que se desprendieron los Estados o entre los aportes que éstos hicieron para formar la Nación Venezolana, aparece el Lago de Maracaibo.

La lista especificada de estos aportes la trae la Constitución, en la sección que trata de las Bases de la Unión, (Art. 15) *(El artículo 15 de la Constitución de 1936 fue derogado y sustituido por el artículo 136 de la Constitución vigente, el cual dispone. "Es de la competencia del Poder Nacional: 1° La actuación internacional de la República; 2° La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional; 3° La Bandera, Escudo de Armas, Himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional; 4° La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros; 5° Los servicios de identificación y de policía nacional; 6° La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales; 7° El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera; 8° La organización, control y recaudación de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscales y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserve al Poder Nacional, tales como la de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con el carácter de contribuciones nacionales creare la ley; 9° La organización y régimen de las aduanas; 10° El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecer asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a normas de coordinación previstas en el artículo 229 de esta Constitución. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva directa ni indirectamente, la transferencia de propiedad de la tierra; 11° Las organizaciones y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales; 12° El régimen de pesas y medidas; 13° El censo y las estadísticas nacionales; 14° El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo; 15° La ejecución de obras públicas de interés nacional; 16° Las directivas y bases de la educación nacional; 17° La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios públicos destinados a la defensa de la salud pública. La Ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo; 18° La conservación y fomento de la producción agrícola ganadera, pesquera y forestal; 19° El fomento de la vivienda popular; 20° Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación, aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias; 21° La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios; 22° El correo y las telecomunicaciones; 23° La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los tribunales; 24° La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; las de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; las de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la de trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional; 25° Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza" N.E.)* al leer y releer, con la debida calma y atención el texto de cada una de esas Bases en que aparecen taxativamente enumeradas las concesiones que cada Estado ha hecho al poder Federal, en ninguno de los veinte casos allí determinados, aparece que el Zulia se ha desprendido del Lago de Maracaibo, para hacer de él aporte

a la Nación, como tampoco aparece que Carabobo se ha desprendido del Lago de Valencia, Anzoátegui del río Neverí, Monagas del río San Juan, ni Guayana del Orinoco. La única cláusula de esa Sección que guarda cierta relación con esta materia, es aquella por la que los Estados delegan a la competencia del Poder Federal, "todo lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre", pero choca el sentimiento jurídico y al propio sentido común, que el simple poder de reglamentación, que es en rigor lo único que se delega en esa cláusula, comprenda también la propiedad de la zona a través de la cual se verifica el transporte, (tierra, agua o aire) pues ese criterio conduciría lógicamente a comprender también la propiedad del vehículo que se usa como instrumento: automóvil, ferrocarril, buque o avión.

Ahora bien, es principio admitido y consagrado en nuestro Derecho Público, que lo que de un modo expreso no aparezca en nuestro pacto fundamental como perteneciente a la Nación, pertenece a los Estados o a sus Secciones dentro de cuya jurisdicción o cuyos límites esté. Siendo la existencia de la entidad Estado, anterior a la entidad Nación, es concluyente lo que no es por delegación expresa del dominio de la Nación, pertenece a los Estados o a los Distritos que lo constituyen, por ser éstos los dueños *natos* de todo lo que se encuentra dentro de sus límites.

Un sistema contrario conduciría a desnaturalizar nuestra organización político-constitucional, que descansa sobre las bases del sistema federal. Dentro de ese sistema, los Estados se han unido para formar la Unión Venezolana. (Art. 12 de la Constitución). Y en ese pacto, la Nación no es *sujeto* sino *objeto*. Son exclusivamente los Estados los que vienen en acuerdo para formar la entidad Nación. Ellos pues, tienen un derecho de ocupación originaria sobre el territorio y sobre todos los bienes, en razón de su existencia anterior a la Nación. Ésta en rigor, no es sino la resultante jurídica y política de aquel pacto, y si algún derecho tiene hoy sobre alguno de esos bienes, es sólo por delegación. Y como en el caso que nos ocupa, no existe en nuestra Constitución, en el artículo que enumera y sanciona las Bases de la Unión, ninguna disposición por la cual los Estados hayan delegado a la Nación la propiedad del Lago de Maracaibo, la conclusión de ese silencio o de ese vacío, no puede en todo caso, sino ser contraria a la Nación.

El caso es legalmente similar al de una sociedad particular a cuyos socios se le quisiera imponer la teoría de que la sociedad por ellos constituida, sobre la base de determinados aportes, es no solamente propietaria de los bienes por ellos aportados, si de otros que ellos se habían reservado en su patrimonio individual. Ellos, como los Estados en su caso, son los dueños *natos* del patrimonio general, y por tanto, lo que no consta expresamente, en la cláusula del pacto social que contiene la enumeración de los aportes efectuados, es porque ha continuado en el patrimonio de los respectivos socios.

En el caso del Lago de Maracaibo, el titular originario es el Estado Zulia, o más propiamente hablando, los Distritos que componen esta entidad federal. El Lago está y ha estado siempre dentro del territorio que constituía la antigua Provincia de Maracaibo, cuyos límites son los mismos que le han sido reconocidos al Estado Zulia, por los demás Estados y por la Nación, a saber: Norte, Golfo de Venezuela y parte de la Península Guajira; Sur, los Estados Mérida y Táchira y parte de la República de Colombia; Este, los Estados Falcón, Lara y Trujillo y Oeste, la República de Colombia, dentro de esos límites está incluido el Lago.

Las muchas islas que existen en el interior del Lago de Maracaibo han sido siempre consideradas como parte integrante del territorio del Estado Zulia, y como tal las ha venido él siempre poseyendo, ejerciendo sobre ellas derechos de dominio y jurisdicción. Su tren de

funcionarios en lo político y en lo judicial, es nombrado por el Estado. Y este derecho tradicional, nunca discutido, sino siempre reconocido por la Nación y los demás Estados, no se explica legal y jurídicamente, sino como consecuencia de su derecho inmanente sobre el Lago, pues según los principios que rigen esta materia, las islas, los islotes y demás formaciones de la capa terrestre que aparezcan en las aguas fluviales, o en las costas marítimas, pertenecen por derechos de accesión; al propietario de las respectivas aguas, o al que tenga la jurisdicción sobre esas costas.

Ejemplos vivientes de lo expuesto, nos presenta el Distrito Maracaibo, Capital del Estado Zulia, Capital del Estado Zulia. En pleno Lago, en varias orillas de la costa, hay islas que territorial, política y económicamente, hacen parte de ese Distrito. Tal es el caso con la isla llama de Capitanchico, la de Providencia, que está a seis millas de la orilla, y la isla de Aves que se haya a mayor distancia. Y todas estas islas, por la Ley de División Territorial del Estado, pertenecen al Distrito Maracaibo, lo que no podría tener lugar si el Lago no fuera del Estado sino nacional.

En caso análogo se encuentra, siéndole por tanto aplicable el mismo razonamiento, el Distrito Mara, que tiene varias islas bajo su jurisdicción, todas en pleno Lago: la isla de Pájaros, la de Pescadores y la de Toas. Igualmente cabe citar la isla de San Carlos y la de Zapara, situadas aún a mayor distancia, cerca de la Boca de la Barra y que pertenecen al mismo Distrito Mara y como tales, son de la jurisdicción del Estado, por estar dentro de los límites territoriales del Estado Zulia.

El dominio de esos Distritos sobre esas islas, no es por derecho de colonización o conquista, sino por aplicación de las reglas sobre accesión de que hemos hablado anteriormente, y según las cuales, su derecho de soberanía y jurisdicción sobre determinada zona del Lago, lleva consigo accesoriamente, el correspondiente sobre las islas, e islotes que se formen en esa región.

Esas reglas en relación con las islas, varían es verdad cuando en lugar de aguas lacustres o fluviales, se trata de aguas marítimas. Pero la razón es obvia. En Derecho, el *mar* forma entre las *cosas comunes*, al igual que el aire, y lo que distingue y caracteriza las *cosas comunes* en Derecho, es que no son susceptibles de apropiación. Por este motivo, en Derecho Público, el mar nunca hace parte de territorio alguno y siempre se considera fuera de toda propiedad nacional. La única excepción que admiten algunos publicistas, es sobre la parte del mar adyacente a las costas, apellidada *mar* territorial. Los países ejercen sobre ella, no una *propiedad*, en el sentido estricto del vocablo, pues el mar como *cosa común*, no es legalmente susceptible de ocupación, sino una cuasi propiedad, para la defensa del territorio y la vigilancia de las Aduanas. Se incluye por consiguiente, en un lamentable error de clasificación cuando se pretende que los efectos jurídicos de cualquier trabajo que se haga o se hubiere hecho en las costas o puertos de nuestros mares, se conceptúen extensivos por analogía, a los trabajos que se hagan en las orillas de un Lago.

Los Lagos en efecto, a diferencia del mar, no forman Derecho entre las cosas comunes, sino entre los bienes susceptibles de propiedad. Sus aguas como la de los ríos, son de las calificadas en Derecho *aguas territoriales*, esto es, aguas interiores que, como tales, se consideran formando un todo con su territorio y objeto por consiguiente de propiedad como éste. Dentro de la superficie general de 63.100 Kms. cuadrados que la Nación y los demás Estados le reconocen al Zulia, están incluidos, como parte integrante de su territorio, los doce mil kilómetros que ocupa el Lago.

Los antecedentes históricos de la fundación de las poblaciones ribereñas del Lago, justifican la tesis de que el Lago pertenece al Estado. Esos antecedentes nos rebelan que dichas poblaciones empezaron sus fundaciones construyendo sus habitaciones dentro del propio Lago. Principiaron

pues, del Lago hacia la tierra y a la medida que se internaban en el territorio, lo hacían conservando su dominio sobre el Lago. Exponentes supervivientes de esos antecedentes tenemos aún a la vista en las poblaciones de Santa Rosa, Lagunillas, Bachaquero, Pueblo Viejo, San Timoteo y otras, que alzan aún sus viviendas y construcciones dentro del Lago.

Las concesiones o delegaciones que posteriormente se han hecho al Poder Federal, no han menoscabado lo fundamental de sus derechos ordinarios. Pruébalo así la organización y administración de su riqueza pesquera, en lo cual para nada intervienen las autoridades federales. Las minas que se encuentran en el fondo del Lago, que nunca han dejado de considerarse como propiedad del Estado, por lo que las formalidades del registro de sus títulos, se cumplen en las Oficinas del Registro del respectivo Distrito y no en las del Distrito Federal, lo que no podría tener lugar si el Lago no fuera propiedad del Estado.

Pero no sólo en lo económico, sino también en lo civil y lo político aparece evidente que el Lago pertenece al Estado y no a la Nación. Los hechos delictuosos que se comentan en el Lago, son del resorte de los Tribunales del Estado y no del Distrito Federal.

La ciudad de Maracaibo, ha venido a través del tiempo, ganándole progresivamente territorio al Lago, debido principalmente a los grandes arenales que arrastran las cañadas que en épocas de lluvias se desbordan sobre la ciudad y en el resto del Estado que hasta no hace mucho, la orilla del Lago llegaba hasta cerca del Templo de San Francisco en la Plaza Baralt y los Templo de Santa Ana y San Felipe, por los lados Este y Oeste, de modo que toda esa zona de manzanas que hoy ocupan la prolongación de las calles del Comercio, la Avenida de la Industria, la Nueva y Vieja Marina, la Avenida de Guayaquil, en donde están el Mercado, las casas principales de comercio y una gran parte de la población, son ciegas que la naturaleza con ayuda del hombre, ha ido haciendo en las orillas del Lago, y en la misma medida en que ese nuevo territorio ha ido formándose, la Municipalidad ha ido tomando posesión y ejerciendo sus derechos de dominio y jurisdicción sobre él, porque son tierras que han ido cayendo dentro del perímetro de los ejidos que de hecho y de derecho le pertenecen, sin que la Nación jamás haya interferido, pretendiendo derecho de dominio.

Ahora por primera vez, con los terrenos de la nueva ciega, y tal vez bajo la onda de ese creciente centralismo económico que día tras día va agotando y aniquilando a los Estados, casi indefensos ante la fuerza mayor nacional, se ha estado hablando de derechos de dominio de la Nación sobre esas nuevas tierras, por el solo hecho de que en esta vez, ella contribuyo a cegarlas. Pero la Nación podrá, cuando más cobrarle al Municipio los gastos o desembolsos efectuados, o recibir en compensación las hectáreas que necesita, aunque en rigor de la ley la Municipalidad no podrá darle sino un simple permiso, por tratarse de una zona que en gran parte es una zona inalienable.

En la toma de posesión de esos terrenos por parte de la Municipalidad, el Congreso no tiene por que intervenir, porque en el supuesto mismo de que esa ciega se hubiera verificado en una playa apartada del perímetro de ejidos, y por ese motivo, las nuevas tierras pudieran considerarse como baldías, tampoco había razón por la intervención del Congreso, pues se trataría entonces de tierras baldías que también son patrimonio de los Estados y no de la Nación.

El error en que algunos incurren de considerar el Lago de Maracaibo como patrimonio de la Nación, tiene como base una confusión de conceptos, pues toman como sinónimas las dos expresiones, bienes del *dominio público*, y bienes *nacionales*, pero los que participan de este prejuicio

pareciera que ni siquiera hubieran leído el texto del artículo 517 del Código Civil, que claramente nos dice que los bienes del dominio público, pueden no sólo ser de la Nación, sino también de los Estados y sus Secciones, o que, desconocieran la máxima de principio integrada en nuestro Derecho Público y en nuestra estructura constitucional, por la cual, en principio, no hay terrenos de la Nación: todos son de los Estados o de las Municipalidades.

Igualmente ocurre con la expresión de zona *inalienable*. El público, inclinado por lo general, a apreciar los conceptos desde un plano que no es verdaderamente científico, no concibe la existencia de zona o bienes inalienables, que no sean a la vez de carácter nacional. Este prejuicio es una gran parte un derivado del anterior, en virtud de que el carácter de *dominio público*, trae como consecuencia el de la *inalienabilidad*, aunque no la recíproca, porque la inalienabilidad puede reconocer otras causas.

Los terrenos de la nueva ciega a la que nos hemos referido a medida que han ido siendo ganados al Lago, han ido pasando de su condición de bienes del dominio público a la de bienes patrimoniales, y el ejemplo clásico que suelen sustraer los autores, de esa transición de bienes del dominio público a la de bienes patrimoniales, es precisamente el de un lago o un río que hubiere sido cegado. El bien así desafectado se incorpora en el dominio patrimonial de la entidad pública respectiva: La Nación si estaba en territorio federal, y el Estado o el Municipio, si el terreno cae dentro de la zona de baldíos o de ejidos.

(Este artículo apareció publicado originalmente en la Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia. Año V, Maracaibo, septiembre-octubre-noviembre de 1939, números 51-52-53).

Bibliografía

AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal: *"Revisión de la Constitución de 1999"* en Revista de Derecho Constitucional N° 1, septiembre – diciembre 1999, Editorial Sherwood, Caracas, p. 7-34.

ARISMENDI A., Alfredo: "*Derecho Constitucional*", UCV, Caracas 2002, p. 933.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: "*Derecho Constitucional*", Editorial Tecnos, Madrid 1973, p. 742.

BREWER-CARÍAS, Allan: "*El régimen de las personas jurídicas estatales político territoriales en la Constitución de 1999*" en El Derecho constitucional y público en Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 99-121. (3).

BREWER-CARÍAS, Allan R.: *"Instituciones Políticas y Constitucionales"*, Tomo II: "*El Poder Público Nacional, Estadal y Municipal*", Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas – San Cristóbal 1996, 754 p. (7)

BREWER-CARÍAS, Allan R.: "*La Constitución de 1999"*, Editorial Jurídica Venezolana, Editorial Arte, Caracas 2000, 490 p. (12).

CHALBAUD ZERPA, Reinaldo: *"Estado y Política"*, ULA, Mérida 1983, 471 p.

COVA ARRIA, Luís: "*Los espacios acuáticos"*, en Ensayos de Derecho Administrativo, Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca, Vol. I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2004, p. 285-338.

DÍAZ BLANCO, Rafael: "*El lago de Maracaibo*" en el Diario La Verdad de Maracaibo, Edición del 30.06.04, p. 4.

GIL FORTOUL, José: "*Historia Constitucional de Venezuela*", Libro Tercero, Editorial Cumbre, S.A. México 1976, 491 p.

GONZÁLEZ, Thibaldo: *"Bolívar y su Doctrina Internacional sobre limites territoriales"*, Caracas 1980, 86 p.

JELLINEK, Georg: "*Teoría General del Estado*", Editorial Albatros, Buenos Aíres 1970, 602 p.

LA ROCHE, Humberto: "*Derecho Constitucional"*, Parte Especial, LUZ, Maracaibo 1970, 410 p.

LA ROCHE, Humberto: *"Derecho Constitucional"* Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Maracaibo 1991, 529 p.

LUCAS VERDU, Pablo y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: "*Manual de Derecho Político*", Vol. I, Editorial Tecnos, S.A. Madrid 2000, 324 p.

MOLAS, Isidro: "*Derecho Constitucional*", Editorial Tecnos, Madrid, 2001, p.

OROPEZA, Ambrosio: "*La Nueva Constitución Venezolana 1961",* Editorial Panamo, Caracas 1992, 529 p.

PÉREZ, Néstor Luís: "*El lago de Maracaibo no pertenece a la Nació*n" en Excepción por falta de cualidad y ensayos jurídicos", Ediciones Vegas Rolando, Caracas 1976, p. 287-301.

RIVAS QUINTERO, Alfonso: "*Derecho Constitucional*", Clemente Editores, C.A. Valencia 2002, 625 p.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. "*Comentarios sobre el régimen de los bienes públicos en la Constitución de 1999*" en Revista de Derecho Público N° 84, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, p. 63-68.

RODRÍGUEZ ITURBE, José: "*Historia de las Ideas y del Pensamiento Político*", Tomo I: "*Los Fundamentos*". Universidad de La Sabana, Bogotá 2007, 514 p.

RONDÓN DE SANSO, Hildegard: "*Análisis de la Constitución Venezolana de 1999*", Caracas 2000, 453 p.

SALGUEIRO, Adolfo P.: "*Reflexiones en torno a los "espacios geográficos" consagrados en la Constitución de 1999*" en El Derecho Constitucional y Público en Venezuela, Homenaje a Gustavo Planchart Manrique, T, II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2003, p. 739-753.

ZAMBRANO VELASCO, José A.: "*El Uti Possidetis"*, Tomo I, Vadell Hermanos Editores, Editorial Arte, Maracaibo-San Cristóbal, 1983, 97 p.

Legislación

"*Acuerdo de la Cámara de Diputados por el cual dispone Designar de su seno una Comisión que investigue toda la documentación que permita dilucidar lo relativo a la incorporación de la Octava Estrella de la Bandera Nacional decretada por el LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR y presente un informe sobre el particular con las recomendaciones pertinentes*", G.O. N° 29.064 del 04.11.1969.

"*Acuerdo del Senado por el cual dispone designar de su seno una Comisión que investigue toda la documentación que permita dilucidar lo relativo a la incorporación de la Octava Estrella de la Bandera Nacional decretada por el Libertador Simón Bolívar y presente un informe sobre el particular con las recomendaciones pertinentes*", G.O. N° 29.066 del 06.11.1969.

"*Código Civil*", G.O. Nº 2.990 Ext. del 26.07.1982.

Consejo Nacional Electoral: "*Proyecto de Reforma Constitucional*". 40 p.

"*Decreto N° 6.126 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos*", G.O. N° 5.890 Ext. del 31.07.08.

"Exposición de Motivos. Decreto N° 1.468 con Fuerza de Ley de Zonas Costeras", G. O. N° 37.349 del 19.12.01.

"*Las Constituciones de Venezuela*", Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, p. 1095.

"*Ley Aprobatoria de la Enmienda al artículo 61de la Carta de las Naciones Unidas",* G.O. N° 1.664 Ext. del 11.07.1974.

"*Ley Aprobatoria del Acuerdo firmado en Ginebra el 17 de febrero de 1966 por los Gobiernos de la República de Venezuela y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en consulta con el Gobierno de la Guayana Británica, para resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido sobre la frontera con la Guayana Británica*", G.O. N° 28.008 del 15.04.1966.

"*Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre la República de Venezuela y el Reino Unido de los Países Bajos*", G.O. N° 2.291 Ext. del 26.07.78 y G.O. N° 2.342 Ext. del 14.12.1978.

"*Ley Aprobatoria del Tratado de Delimitación entre la República de Venezuela y la República Francesa*", G.O. N° 32.544 del 24.08.82 y G.O. N° 3.025 Ext. del 07.10.1982.

"*Ley Aprobatoria del Tratado de Frontera Marítimas entre la República de Venezuela y los Estados Unidos de América*", G.O. N° 2.290 Ext. del 21.07.78 y G.O. N° 2.342 Ext. del 14.12.1978.

"*Ley Aprobatoria del Tratado sobre Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República de Trinidad y Tobago*", G.O. N° 34.752 Ext. del 10.07.1991.

"*Ley Aprobatoria del Tratado sobre Delimitación de Aguas Marinas y Submarinas entre la República de Venezuela y la República Dominicana*", G.O. N° 2.642 Ext. del 13.08.1980.

Ley de Aguas", G.O. N° 38.595 del 02.01.07.

"*Ley de Bandera Nacional, Himno Nacional y Escudo de Armas de la República Bolivariana de Venezuela*", G.O. N° 38.394 del 09.03.06.

"*Ley de Tierras Baldías y Ejidos*", G.O. del 03.09.1936, reformada en G.O. N° 32.544 del 24.08.1982 y G.O. N° 3.025 Ext. del 07.10.1982.

"*Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*", G.O. N° 5.771 del 18.05.05.

"*Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas",* G.O. Nº 37.006 del 03.08.00

"*Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable*", G.O. Nº 5.556 del 14.11.01.

"*Ley Especial que eleva a la categoría de Estado al Territorio Federal Vargas*", G.O. Nº 36.488 del 03.07.1998.

"*Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas*", G.O. Nº 36.906 del 02.03.00.

"*Ley Nº 56. Ley Especial que crea el Distrito Alto Apure*", G.O. Nº 37.326 del 16.11.01.

"*Ley Orgánica de las Dependencias Federales*", G.O. N°19.624 del 20.06.1938.

"*Ley Orgánica que crea el Territorio Federal Vargas*", G.O. Nº 5.223 Ext. del 28.05.1998.

"*Ley por la cual se establece una Zona Económica Exclusiva a lo largo de las Costas Continentales e Insulares de la República de Venezuela*", G.O. Ext. N° 2.291 del 26.07.1978.

"*Ley que eleva al Territorio Federal Amazonas a la categoría de Estado*", G.O. Nº 35.015 del 29.07.1992.

"*Ley que eleva el Territorio Federal Delta Amacuro a la categoría de Estado*", G.O. Nº 4.295 del 03.08.1991.

"*Leyes y Decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*", Tomo VII, Caracas 1943, p. 67.

"*Orden de Publicación de la Propuesta del Ejecutivo Nacional que fija las Bases de la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, analizada en el Consejo de Ministros del 9 de marzo de 1999, la cual será sometida para la aprobación del pueblo en el Referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral a celebrarse el 25 de abril de 1999*", G.O. N° 36.658 del 10.03.99 reimpresa en G.O. N° 36.660 del 12.03.1999.

Jurisprudencia

PIERRE TAPIA, Oscar R.: "*Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*", volumen 5, Editorial Pierre Tapia, S.R.L., Caracas 1998, págs. 102-133.

"*Sentencia N° 2394 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 28.08.03*" en www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/2394-200803-02-2272.

Otros

www.ine.gov.ve.

Maracaibo, agosto de 2005.

rdb