

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO EN VENEZUELA:  
DE SUS BASES HISTÓRICAS HASTA SU FORMULACIÓN EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1999

AUTOR: Jeannett M. Ruiz G.  
TUTOR: Dr. Víctor G. Jansen R.

Valencia, Agosto 2009

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO EN VENEZUELA:  
DE SUS BASES HISTÓRICAS HASTA SU FORMULACIÓN EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1999

AUTOR: Jeannett M. Ruiz G.

Trabajo de Grado presentado ante la  
Dirección de Postgrado de la Facultad de  
Ciencias Jurídicas y Políticas de la  
Universidad de Carabobo para optar al  
título de Magíster en Ciencia política y  
Administración Pública.

Valencia, Agosto 2009

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**VEREDICTO**

Nosotros, Miembros del Jurado designado para la evaluación del Trabajo de Grado titulado: EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO EN VENEZUELA: DE SUS BASES HISTÓRICAS HASTA SU FORMULACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999, presentado por Jeannett Ruiz, para optar al título de Magíster en Ciencia Política y Administración Pública, estimamos que el mismo reúne los requisitos para ser considerado como:

---

Nombre, apellido, C.I., Firma del Jurado

---

---

---

Valencia, Agosto 2009

## **DEDICATORIA**

A Dios Todopoderoso y a la Santísima Virgen del Carmen, que guían cada paso de mi vida.

A la Universidad de Carabobo, querida Institución que me dio la formación Profesional.

A mi familia: mi Padre Sr. Alberto Ruiz y mi Madre Sra. Carmen Guzmán, mi hermana: Lcda. Mayra Ruiz; y mis Sobrinos: María Alejandra y José Ángel, quienes con su existencia me motivan a continuar siendo su estímulo.

A Manuel Hernández, mi colega y mi esposo, compañero con quien comparto el desarrollo de un Proyecto de Vida.

A mi Profesor Víctor Genaro Jansen, y al Dr. Elías Sarquís Mendoza, por ser para mí unos segundos Padres que me brindaron su apoyo y confianza....

Para todos Ustedes, dedico este esfuerzo y humilde aporte para el logro de otra Meta!

## **AGRADECIMIENTO**

Manifiesto mi más profundo agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra manera me prestaron su ayuda para la conclusión de este trabajo, especialmente a los Profesores: Argenis Urdaneta, Aristóbulo Cáceres, a mi tutor Víctor Genaro Jansen Ramírez, y a todos aquellos que dictaron las asignaturas comprendidas dentro del Pensum de la Maestría en Ciencia Política y Administración Pública.

Igualmente quiero agradecer a mis compañeras Pamilys Moreno, Andromarka Mercado, Verónica Figueredo y Mariela Guevara, por su apoyo en los momentos oportunos.

A la Sra. Victoria Villegas, y a la Dra. Marbella Peralta Villegas, gracias por su valiosa colaboración, sin ella no hubiera podido lograrlo!

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
RESUMEN.....	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
EL PROBLEMA.....	4
Planteamiento del Problema.....	4
Interrogantes de la Investigación.....	17
Formulación del Problema.....	17
Objetivo General.....	17
Objetivos	18
Específicos.....	
Justificación de la Investigación.....	18
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO.....	21
Antecedentes de la Investigación.....	21
Bases Teóricas.....	28
Definición de Términos Básicos.....	107
CAPÍTULO III	
MARCO METODOLÓGICO.....	110
Diseño Metodológico de la Investigación.....	110
Población o Universo de Estudio.....	113
Unidades de Análisis.....	114
Métodos y Técnicas para la Recolección de la	116
Información.....	
Análisis e Interpretación Política–Jurídica de la	118
Información.....	
Fases de la Investigación.....	118
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	122

CAPÍTULO V	
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	157
Conclusiones.....	170
Interrogantes de la Investigación.....	170
Formulación del Problema.....	180
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	181

## ÍNDICE DE CUADROS

Nº		
1	Preliminar de la Constitución de 1811.....	22
2	Artículos de la Constitución de 1864.....	23
3	Constitución de 1961 y su Exposición de Motivos.....	24
4	Constitución de 1999 y su Exposición de Motivos.....	25
5	Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela.....	26
6	El Distrito Federal y el Proceso de Descentralización.....	27
7	Los Retos del Federalismo en Venezuela.....	27
8	Categorización de las Unidades de Análisis.....	115
9	Aspectos más importantes que influyeron en el surgimiento del Estado Federal en Venezuela.....	157
10	El Federalismo en la Historia Constitucional Venezolana durante el Siglo XIX.....	158
11	El Federalismo en la Historia Constitucional Venezolana durante el Siglo XX.....	160
12	Características que implican contradicción entre los conceptos de Estado Unitario y Estado Federal en la Historia Constitucional Venezolana.....	162
13	Características particulares en la configuración del Estado Federal en la Historia Constitucional y en la última Constitución Venezolana de 1999	166
14	Contradicciones de la aplicación práctica del Federalismo contenido en la Constitución de 1999 con respecto al desarrollo del Marco Legislativo.....	169

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO EN VENEZUELA:  
DE SUS BASES HISTÓRICAS HASTA SU FORMULACIÓN EN LA  
CONSTITUCIÓN DE 1999

AUTOR: Jeannett M. Ruiz G.  
TUTOR: Dr. Víctor G. Jansen R.  
AÑO: 2009

**RESUMEN**

La presente investigación está planteada en el marco de la Ciencia Política, apoyada complementariamente en el Derecho Constitucional y la Historia Constitucional; y se realiza a través de un abordaje desde la fenomenología política que enfoca al Federalismo en cuanto forma del Estado, en un recorrido histórico por lo que ha sido dicho Principio como forma de Estado en Venezuela, por ello ineludiblemente nos referimos a los Textos Constitucionales que hemos tenido hasta el presente, ya que de allí surgen elementos conceptuales inherentes a la concepción de Estado que existe hoy día en nuestro país, cerrando con el estudio de la configuración, estructura y particularidad del Estado Federal contenido en la aún vigente Constitución de 1.999. Se propone como Objetivo general analizar la conformación del Estado Federal venezolano consagrado en el texto de la Constitución de 1999 y de sus antecedentes históricos, a la luz de un estudio de tipo político; y como Objetivos Específicos: Describir las formas como se ha configurado y evolucionado el Estado Federal en la historia constitucional venezolana; Analizar la contradicción presente entre el Estado Unitario y el Estado Federal en la historia constitucional venezolana; Explicar la particular conformación del Estado Federal en Venezuela según su consagración en la historia constitucional y en la Constitución Nacional de 1999; y finalmente Estudiar la contradicción entre el Federalismo plasmado en el texto constitucional de 1999 y su aplicación y desarrollo legislativo. Este trabajo se inscribe en el paradigma Cualitativo, usando como herramienta metodológica el Análisis de Contenido, con un sistema de Unidades de análisis y sus respectivas categorizaciones, las cuales son tratadas por separado al establecer los resultados y las conclusiones, culminando con las conclusiones que contienen una respuesta a cada Interrogante de la Investigación y finalmente a la Formulación del Problema, desarrollando de ese modo los Objetivos propuestos.

**Palabras Clave:** Federalismo, Estado, Constitución, Centralismo.

**INTRODUCCIÓN** La investigación que nos proponemos desarrollar está enmarcada dentro de un tema propio de los estudios políticos, vale decir, de la Ciencia Política, la cual válidamente y dada la especificidad del tema, se apoya de modo complementario en conceptos jurídicos e históricos, sobre de Derecho Constitucional y de la Historia Constitucional.

Fundada en ello, de la investigación planteada con su abordaje desde la óptica de los fenómenos políticos, emerge el Federalismo en cuanto forma del Estado, siendo que se presenta el estudio a través del recorrido histórico por lo que ha sido el Federalismo como forma de Estado en Venezuela, por lo cual ineludiblemente habremos de referirnos a los Textos Constitucionales que hemos tenido hasta el presente, ya que de allí surgen elementos conceptuales inherentes a la concepción de Estado que existe hoy día en nuestro país, cerrando con el estudio de la configuración, estructura y particularidad del Estado Federal contenido en la aún vigente Constitución de 1999.

Por otra parte destaca la importancia y vigencia del tema de estudio planteado, debido a que además de que el Estado Federal estructurado en la Constitución Nacional de 1999 se compone de elementos estructurales atípicos, que lo hacen vulnerable frente a un enorme y progresivo Centralismo, que efectivamente existe tanto en el texto constitucional como en la realidad; también nos enfrentamos a un fuerte Presidencialismo, problemas ambos presentes en nuestra historia político constitucional pero que evidentemente son diferentes.

Aunado a lo anterior, actualmente copa la escena política en nuestro país la presentación que hiciera el Jefe del Poder Ejecutivo Nacional, del Proyecto para reformar la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el pasado mes de Agosto de 2007, el cual ya fue discutido y aprobado por la Asamblea Nacional, haciendo algunas modificaciones y agregaciones, y entregado ante el Consejo Nacional Electoral como ente Rector del Poder Electoral, por lo que actualmente se inicia la fase manejada por ese poder con miras al Referéndum aprobatorio de la Reforma de la Constitución de 1999 a realizarse según cronograma oficial en Diciembre de 2007.

Ese proceso de Reforma Constitucional arriba descrito, es clave para aclarar que el mismo constituye en el contexto de este humilde trabajo de Investigación, una limitación de orden práctico basada fundamentalmente en el factor tiempo, por lo que a ese proceso se hace referencia a título ilustrativo en la investigación propuesta, conscientes que a pesar de las limitaciones que dicho proceso implica en el campo académico al cual este trabajo está circunscrito por naturaleza, éste último no podría realizarse cabalmente si se presenta escindido de una visión integral de la actualidad en nuestra realidad política.

El panorama expuesto necesariamente suscita, o más bien reaviva el debate no solo político sino fundamentalmente académico y por supuesto más aun hace reaparecer con estruendo y todavía sin respuesta, la pregunta ¿Qué cambio podría sufrir el actual Estado Federal venezolano?, por lo que es imprescindible conocerlo para de ese modo contar con herramientas teórico-académicas, resultantes del apoyo que otorga la investigación científica, y que nos permitan en un momento dado ser copartícipes en la contribución al mejoramiento de la estructura Federal que tenemos hasta ahora, especialmente frente al proceso de posible transformación que se avizora de la misma.

No obstante, la investigación propuesta busca hacer un aporte al conocimiento de “nuestro Federalismo”, expresión que bien vale la pena acuñar, fundados en nuestras particularidades a lo largo de las hasta ahora veintiséis Constituciones Nacionales que hemos tenido; por ello consideramos importante conocer cómo y por qué hemos llegado hasta el actual Estado Federal, y saber mediante el intento de explicación cómo está entretejido el mismo, cuáles son sus características más resaltantes, ya sea que éstas sigan la corriente o vayan en contra de la teoría tradicional sobre el Estado Federal y de este modo describir sus debilidades y fortalezas; orientándonos definitivamente hacia la mayor profundización sobre el conocimiento de nuestro principal objeto de estudio: el Federalismo venezolano.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **Planteamiento del Problema**

Venezuela, desde los inicios de su vida republicana, ha tenido una

historia constitucional un tanto accidentada, lo que se representa en la veintiséis Constituciones que cuenta en su haber; desde el 21 de Diciembre de 1811, cuando se sanciona la primera Carta Magna; la cual es consecuencia de los sucesos acaecidos el 19 de Abril de 1810, en donde la presión ejercida por el Cabildo de Caracas, sobre el Capitán general de la entonces Provincia de Venezuela, Vicente de Emparan y Orbe, lo obliga a dimitir, e impulsa la sucesión de acontecimientos que fueron coronados con la firma del Acta de Independencia el 5 de Julio de 1811, lo que nos hizo nacer como Primera República, escindida ya de lo que fue el dominio español.

Históricamente, ya desde la Primera República, marcada también por la primera Constitución, en Venezuela se ha hecho presente la idea del Federalismo aún cuando en su aparición, también llamada Federación Fundacional (Mascareño, 2004), se hubiere estructurado en una forma utópica y que tenía como principal objetivo reunificar a las desintegradas provincias adaptadas a la vida autónoma, consecuencia del recién extinto régimen español.

Posteriormente en nuestra vida republicana se observa un compás de oscilación que va desde los extremos más Federalismo o más

Centralismo, pasando por las tendencias medias o eclécticas; así tenemos a las Constituciones de 1819 y 1821, sancionadas por el Congreso de Angostura, en la actual Ciudad Bolívar, y el Congreso General de Colombia en Cúcuta, respectivamente, siendo el mentor de ambas el Libertador Simón Bolívar, y cuyo rasgo fundamental de dichos textos lo es la idea del Estado Centralista, y la manifestación de prejuicios antifederales (La Riva, 2004).

En 1830, se sanciona en Valencia, bajo la Presidencia de José Antonio Páez, una Constitución que establece un sistema de Estado denominado Centro Federal, para luego de 27 años de vigencia de esta última, regresar a un Estado totalmente centralizado, el que estructuró la Constitución de 1857, promulgada por José Tadeo Monagas (Fundación Polar, 1997).

Para 1858 se retorna a la idea del relativo equilibrio entre los extremos Federalista y Centralista anteriormente usada en la ya comentada Constitución de 1830; ésta vez bajo el gobierno provisional de Julián Castro, en dicho texto se amplía la autonomía de las Provincias y se establece la elección directa de los Gobernadores.

Llega la Constitución Nacional de 1864, promulgada por Juan

Crisóstomo Falcón, en la cual se consagra la forma Federal del Estado, y en el fondo se acentúa la descentralización político territorial contemplada en la Constitución de 1858, experimentándose así una transformación del sistema constitucional venezolano, en donde las Provincias adquieren autonomía y se llaman estados y la República recibe el nombre de Estados Unidos de Venezuela. Y además se inicia el sistema que es consecuencia de toda configuración Federal, por el cual se requiere la concurrencia de la voluntad de la mayoría de los estados Federados, manifestada a través de sus respectivas Legislaturas, con la del Estado Federal mediante la Legislatura Nacional (Fundación Polar, 1997).

Así, nuestra vida republicana se vio marcada por una serie de caudillos, muchos de los cuales se confeccionaron Constituciones acordes con sus particulares maneras de dirigir el Gobierno, siendo ésta la nota característica de la historia constitucional venezolana del siglo XIX, de ese modo siguen las Constituciones de 1874 y 1881, respectivamente, promulgadas en Caracas por Antonio Guzmán Blanco, destacando en la primera de ellas, la reducción del período constitucional de 4 años, como en el modelo norteamericano, a 2 años; y en la segunda verdaderamente

se comienza a desmontar el Federalismo venezolano, mediante el proceso de vaciamiento de las competencias tributarias de los estados, ganando cada vez más terreno el Poder Central (Fundación Polar, 1997).

La Constitución de 1891, sancionada por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela y promulgada por el Presidente Raimundo Andueza Palacio, retorna el período constitucional a 4 años, y elimina el Consejo Federal para retornar a la elección directa del Presidente.

En el texto constitucional de 1893, sancionado en Caracas por la Asamblea Nacional Constituyente y promulgado por el Presidente Joaquín Crespo, se le da continuidad al proceso de Centralización iniciado en el año 1881.

Ya en el siglo XX, se presentan las Constituciones de 1901 y 1904, respectivamente, sancionada la primera por la Asamblea Nacional Constituyente en Caracas, y la segunda por el Congreso Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, ambas promulgadas por el Presidente Cipriano Castro; en el primero de esos dos textos se ve marcada la decadencia del Federalismo por el aumento de las competencias del Congreso Nacional y del Presidente de la República.

Posteriormente, con el gobierno dictatorial de Juan Vicente Gómez, quien se permitió promulgar más de un texto Constitucional durante su largo período de mando, desde 1908 hasta su muerte en 1935, algunas por sí mismo otras a través de sus emisarios o encargados, específicamente las Constituciones de los años 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; y este régimen fue sin duda alguna el que consolidó el perfil centralizador del Estado venezolano y dicho perfil aún se mantiene, determinando la manera de ejercer el poder (Mascareño, 2004).

Queda marcada así la salida del período de la dictadura Gomecista, aparece la Constitución Nacional de 1936, sancionada en Caracas por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela y promulgada por el Presidente Eleazar López Contreras, dando paso luego a su reforma sancionada en el año 1945, por el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela y promulgada por el Presidente Isaías Medina Angarita, en la cual se ratifica el proceso de centralización con la nacionalización del Poder Judicial cuya estructura en las anteriores Constituciones con visos o tendencias Federalistas permanecía en manos de los estados Federados. La siguiente Constitución de nuestra historia, es la primera que surge de una Asamblea elegida democráticamente, sancionada en Caracas en 1947

por la Asamblea Nacional Constituyente, y promulgada por la Junta Revolucionaria de Gobierno, encargada del Poder Ejecutivo y presidida por Rómulo Betancourt; en lo tocante al sistema Federal mantiene la ficción de las anteriores Constituciones, mas sin embargo muestra una tendencia a la posibilidad futura de acentuación del Federalismo y clarifica el principio de autonomía municipal (Fundación Polar, 1997).

De nuevo se instaura un gobierno dictatorial con Marcos Pérez Jiménez, quien en 1953 promulga una nueva Constitución en la cual se hace efectiva la desaparición de la forma Federal del Estado venezolano, se cambia el nombre del Estado y pasa de Estados Unidos de Venezuela a República de Venezuela, aunque en su texto se mantiene al Federalismo como nota definitoria del Estado.

Luego del intento de 1947, definitivamente entramos en la etapa democrática de nuestra historia política, la cual se inauguró con la Constitución de 1961, dicho texto en cuanto a la forma del Estado reafirma el carácter Federal, pero introduce la famosa fórmula calificadora al establecer al Estado Federal “...en los términos consagrados por esta Constitución...” (Constitución Nacional, 1961:

artículo 2).

Con lo que se observa a un Federalismo de carácter excepcional planteado de modo formal con muy poco contenido material, quedando más bien como una posibilidad futura y no como una realidad (Fundación Polar, 1997).

Dentro de esta paradoja histórica, que presenta un sinfín de episodios de tensión entre las ideas Federalistas y Centralistas, se ha desenvuelto la trayectoria y evolución constitucional en el diseño de la estructura estatal venezolana, obedeciendo naturalmente a las circunstancias propias de los distintos momentos socio-políticos que indudablemente han marcado el devenir de dicha trayectoria.

Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante Referendo popular en Diciembre de 1999, y aún en vigencia, a pesar del proceso de reforma constitucional que se desarrolló en el pasado año 2007, el cual se erigió en una de las limitaciones al presente estudio; constituye la última de ese extenso catálogo constitucional al que nos referimos; en tan sólo casi doscientos años de

vida republicana.

El aludido texto constitucional, define en su artículo cuatro una forma *sui generis* de Estado, caracterizado por ser Federal Descentralizado, lo cual se erige en una estructura dual de conceptos de naturaleza diferente ya que se plantea la idea de un Estado Federal que en lo que respecta a la división político territorial es contrapuesto al Estado Central o Unitario, en conjunción con la figura de la descentralización que se refiere al aspecto funcional contenido en la delegación que en tal sentido hace el Poder Central en los poderes periféricos (Rondón, 2000).

A la anterior caracterización y dentro del mismo artículo cuatro, agregó el Constituyente de 1999 de manera idéntica una frase que ya figuraba en la Constitución Nacional de 1961, en su artículo dos: “(...) En los términos consagrados por esta Constitución”, poniéndose una vez más en el tapete una rotulación que automáticamente le deja sólo un aspecto formal o nominal a ese Federalismo Descentralizado esgrimido al inicio del ya señalado artículo cuatro del texto constitucional de 1999, por cuanto simple y llanamente se le da el nombre de Federal al Estado venezolano para luego estructurar una normativa que no se adecua al

indicado modelo estatal.

En principio, se observa que nuestra actual Federación Descentralizada plasmada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), goza de un esquema normativo halagador para las ideas descentralizadoras, como por ejemplo, la mención inicial que se realiza en el Preámbulo, con el valor espiritual y filosófico que lo caracteriza, y que propugna un Estado “...Federal y Descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la Ley”; le siguen el ya citado artículo cuatro con sus particularidades previamente comentadas, y en el mismo orden de ideas el artículo seis expresa que: “El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, (...) descentralizado (...)”.

Igualmente, y siendo necesario destacar dos aspectos importantes, el primero es el que se plantea en el artículo 157, la descentralización del poder, asignando la tarea de la transferencia de atribuciones para los estados y municipios a la Asamblea Nacional y se incluye en el

subsiguiente artículo 158 por primera vez a la descentralización como política nacional, el cual dentro de su texto la consagra en los términos siguientes: “La descentralización como política nacional debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

El anterior postulado nos lleva directamente al artículo 16 del texto constitucional en comento, que describe y regula la división territorial de la República en Estados, Distrito Capital, Dependencias Federales y el de los Territorios Federales, enfatizando que el territorio está organizado en Municipios. La forma de regulación que contiene es por Ley orgánica la cual debe garantizar la autonomía municipal y la descentralización político administrativa.

El segundo aspecto importante dentro de la Federación Descentralizada venezolana, está conformado por la inclusión que hace la Constitución de 1999, de un capítulo sobre el Poder Público Municipal, incluido dentro del Título Cuarto: Del Poder Público, sentando de esta forma las bases fundamentales de esta institución (Rachadell, 1999).

Ante este panorama se puede afirmar que en lo atinente al aspecto declarativo la descentralización como proceso necesario en un Estado Federal, se encuentra bien ubicada a lo largo del extenso articulado de la aún en vigencia Constitución de 1999 (Mascareño, 2004).

No obstante, observamos que dentro del propio texto constitucional y más aún en la realidad práctica, hay un claro dominio de la escena por parte del Poder Central, tal y como se refleja en el extenso contenido del artículo 156, dentro del cual destaca además de la gama de competencias que normalmente debe ejercer el Poder Central, por ejemplo el amplio numeral treinta y dos que trata sobre las competencias para legislar, lo que nos lleva a afirmar que en realidad el actual modelo estatal es Unitario más que Federal (Garay, 2001). Y por si fuera poco el colofón de la aludida megalista de competencias centrales consagra que a ella se agrega "...toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza", cabe destacar que en esta norma particular se mantiene igual al contenido de la Constitución de 1961.

En el mismo sentido, debemos agregar la configuración del Poder

Legislativo Nacional que a todas luces es contraria a las ideas y principios del Federalismo por consagrar una estructura unicameral, cuando lo más apropiado sería un Parlamento bicameral como característica típica de un Estado Federal; por cuanto es necesaria la existencia de una cámara que tal como afirma Rivas (2006) sea "...medio de expresión de voluntad de los Estados miembros de una federación" (p.322,323), y una segunda cámara que sirva de reflejo genuino de la representación popular.

Igualmente cabe observar la forma en que el artículo 157 de la Constitución Nacional de 1999, explana realmente una expectativa o posibilidad de que la Asamblea Nacional transfiera a los Municipios o a los Estados materias de la competencia Nacional, lo que desde luego implica el estudio de cada situación para proceder a su decisión por la mayoría de sus integrantes. Siendo que dicha mayoría no es calificada, a diferencia del artículo 137 de la Constitución de 1961 que planteaba una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara para proceder a esa decisión.

Asimismo, es necesario enfatizar la lesión a la autonomía estatal ocasionada por el impedimento para que los estados organicen su

parlamento (Rivas, 2006), contenida en el aparte final del artículo 162 que dispone “La Ley nacional regulará el régimen de organización y funcionamiento del Consejo Legislativo”.

El argumento anterior se presenta en contraste con el reconocimiento que se le hace a los Estados de la facultad para crear su propia Constitución, lo que se consagra en el artículo 164: “Es de la Competencia exclusiva de los Estados: 1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución...”.

Por otra parte se crea en el artículo 185 el Consejo Federal de Gobierno, órgano al cual le competen la planificación y coordinación de políticas y acciones que desarrollarán el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, con la salvedad de que el mismo aún no ha entrado en funcionamiento.

Aunado a las ideas antes expuestas cabe referirse a las atribuciones y competencias específicas del Poder Ejecutivo, como rama integrante del Poder Público Nacional; Siendo así tenemos un marcado carácter presidencialista en el artículo 236 constitucional que en sus veinticuatro numerales delinea a un súper Presidente de la República, sobre quien

recae un cúmulo exacerbado de atribuciones que lo erigen en una figura con una autoridad única en el país. Ello se presenta en nuestro caso venezolano, a pesar de que es perfectamente posible la coexistencia de una Federación y un sistema de gobierno presidencialista, con el necesario equilibrio, tal como el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.

Frente al anterior escenario, se puede vislumbrar que a pesar de ondear la bandera del Federalismo dentro del texto constitucional, las instituciones políticas para motorizar y aún más para optimizar su funcionamiento se ven supra controladas desde el punto de vista constitucional tomando en cuenta que la misma es la base o fundamento del ordenamiento jurídico, por la vía de la indefectible atadura con las extensas competencias reunidas en torno al Poder Público Nacional o Poder Central y que se encuentran dispersas a lo largo de todo el texto de la Constitución, compuesto por los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral; lo que dificulta el ejercicio de la descentralización funcional que como ya se afirmó necesariamente forma parte de un Estado Federal propiamente dicho.

La situación expuesta, en la práctica lógicamente podría alargar la brecha

o distancia entre los ciudadanos y la efectiva programación, ejecución y control de políticas públicas por parte del Gobierno y orientadas a la satisfacción de las necesidades de los mismos, ello entendido como fin esencial del Estado, tal y como lo consagra el artículo tres de la Constitución Nacional de 1999.

Por lo que metafóricamente los ciudadanos se podrían ver asfixiados por ese gigante que también suele denominarse macro Estado, en un ámbito de agudización del presidencialismo como forma de gobierno y de la centralización a nivel Nacional; frente a las competencias constitucionalmente asignadas con toda claridad a las Entidades Federales o estados, en el artículo 164 de la Constitución de 1999, y a los municipios en el subsiguiente artículo 178.

Sin embargo, es posible establecer en la práctica mecanismos compuestos tanto por la implementación por parte de las instancias estatales ejecutoras del poder, de instrumentos legales con fines contundentemente descentralizadores desde el punto de vista funcional, por cuanto la división político – territorial de hecho ya tiene plena existencia; como por la aplicación práctica de políticas públicas con el objeto directo de acercar dichas instancias del ejercicio del poder a los ciudadanos cada

vez más individualizados; lo cual redundaría en una mayor eficiencia generando un mayor nivel de gobernabilidad, tan deseable para el desarrollo satisfactorio de cualquier sistema político en general y en particular del sistema político venezolano, en consonancia con el espíritu supremo del pueblo plasmado en la conformación del Estado en el texto constitucional vigente, que cuenta con la virtud de haber sido aprobado precisamente mediante referendo popular.

Recientemente, y ya casi al término del año 2007, en Venezuela se perfiló un proceso de reforma del texto de la actual Constitución de 1999, proceso cuyo asidero inicial en el aspecto jurídico lo constituyeron los artículos 342, 343, 344, 345 y 346 de la indicada Constitución. Sin embargo en el aspecto político la Reforma propuesta generó opiniones encontradas entre los diversos sectores de la vida nacional, e incluso internacional, en el sentido de que por ejemplo la brevedad con la que se discutió el Proyecto presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Nacional se consideró muy apresurada y fugaz, sobre todo cuando se piensa que cualquier Reforma a la Constitución de un país debe hacerse en un concierto nacional que abarque ciertamente a la mayoría y pluralidad de sectores, ello aunado al hecho de que muchos actores políticos estiman

que la vigencia de la Constitución de 1999 aun no ha tenido el tiempo de desarrollarse lo suficiente como para concluir de su evaluación la imperiosa necesidad de una reforma.

El indicado proceso de reforma a la vigente Constitución Nacional de 1999, que se desarrolló en 2007, se estima en el presente trabajo de modo referencial e ilustrativo de nuestra realidad política en la cual se enmarca esta investigación, por no formar parte dicho proceso de los objetivos de investigación establecidos metodológicamente con anterioridad a su inicio, lo que necesariamente dentro de la investigación científica constituye una limitación, que lejos de restar interés o utilidad al problema de estudio aquí planteado, lo perfila como una herramienta útil de apoyo para conocer las raíces y evolución de nuestro Federalismo, y así servir de orientación ya por sí mismo ya como motivador de posteriores estudios, para comprender mejor los cambios constitucionales que puedan presentarse y sus hasta ahora no específicamente conocidas consecuencias políticas, jurídicas, y sociales.

### **Interrogantes de la Investigación**

- ¿A lo largo de la historia constitucional en Venezuela, la forma de Estado Federal en la práctica se ha caracterizado por ser de tipo nominal frente a un contradictorio énfasis de aspectos unitarios o centralistas?
- ¿Cómo se plantea la contradicción entre Estado Unitario - Estado Federal en la historia Constitucional venezolana?
- ¿Por qué la tradición constitucional venezolana en cuanto a la forma del Estado se nutre de elementos mayoritariamente centralistas o unitarios subyacentes bajo la declaración de la figura del Estado Federal?
- ¿Qué signos característicos del Estado Federal se observan en el diseño estatal contenido en la Constitución Nacional de 1999 y cómo se desarrollan éstos en el ámbito legislativo?

### **Formulación del Problema**

¿En qué se fundamenta el carácter particular de la configuración del Estado Federal venezolano planteado en la Constitución Nacional del año 1999?

### **Objetivo General**

Analizar la conformación del Estado Federal venezolano consagrado en el texto de la Constitución de 1999 y de sus antecedentes históricos, a la luz de un estudio de tipo político.

### **Objetivos Específicos**

- 1.- Describir las formas como se ha configurado y evolucionado el Estado Federal en la historia constitucional venezolana.
- 2.- Analizar la contradicción presente entre el Estado Unitario y el Estado Federal en la historia constitucional venezolana.
- 3.- Explicar la particular conformación del Estado Federal en Venezuela según su consagración en la historia constitucional y en la Constitución Nacional de 1999.
- 4.- Estudiar la contradicción entre el Federalismo plasmado en el texto constitucional de 1999 y su aplicación y desarrollo legislativo.

### **Justificación de la Investigación**

La investigación propuesta busca a través de la aplicación de la teoría y los conceptos básicos de un estudio de tipo político, apoyado en los aspectos jurídico e histórico constitucional sobre el Federalismo como

forma de Estado, encontrar explicación y ahondar el conocimiento a la luz del contraste de tales conceptos y de las particulares formas que ha manifestado el Estado en cuanto al Federalismo en sus configuraciones en los textos Constitucionales venezolanos.

Asimismo desde el punto de vista metodológico la investigación planteada pretende cumplir con los objetivos trazados, tanto general como específicos, así como dar respuesta a las interrogantes de la investigación y finalmente a la formulación del problema, mediante las técnicas documentales que contengan los procedimientos metódicos y críticos que permitan situar los datos que se precisan, y organizar toda la información escrita que se manejará a través de todo el proceso de investigación. Aplicando como técnica de recolección de datos la consulta de fuentes secundarias, para dentro de un diseño bibliográfico sustentar la realización de un análisis de contenido que permitirá ordenar finalmente la información obtenida y presentarla de modo coherente en el informe definitivo de la investigación.

No obstante la pertinencia del estudio propuesto, es imprescindible acotar la limitación sobrevenida al proceso de desarrollo académico del mismo, especialmente con respecto al tiempo establecido para su definitiva

ejecución, conformada por la implementación del proceso de Reforma de la actual Constitución Nacional, por lo que en aras de mantener la conexión entre la delimitación de la investigación planteada y la realidad política de nuestro país, se hace una referencia de carácter eminentemente ilustrativo sobre los postulados inherentes al Federalismo, contenidos en lo que se perfilaba a corto plazo como la futura Constitución de 1999, reformada o quizás como una nueva Constitución Nacional, fenómenos que sólo el transcurrir del tiempo y la evolución de los acontecimientos políticos en nuestro país determinaron con mayor claridad, y que por no estar establecidos de manera definitiva al diseñar la investigación, escapan de los alcances de los objetivos metodológicos contenidos en la misma.

Con base en las anteriores razones, hallamos que la presente investigación se encuentra plenamente justificada en el plano práctico ya que se ajusta a las Líneas de Investigación establecidas dentro de la Maestría en Ciencias Políticas y Administración Pública del Área de Postgrado, perteneciente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo; y además nos parece un aporte útil e interesante la propuesta de profundizar el conocimiento sobre la

estructura estatal de nuestro país, y sus características muy particulares las cuales han obedecido a los más disímiles factores históricos, políticos, jurídicos y hasta sociológicos que en modo alguno han perdido vigencia, al contrario, en cada texto constitucional que ha existido en nuestro país desde 1811 hasta el presente; y siendo la Constitución la máxima expresión política y jurídica de la organización de la nación, se han resaltado dichos factores marcando una variada gama de escenarios, cuya comprensión integral se hace imprescindible para tratar de explicar la particular conformación de la forma Federal del Estado en Venezuela, tanto en sus etapas históricas como actualmente, e incluso así la presente investigación puede posteriormente servir de base e impulso a nuevos estudios sobre los cambios futuros en nuestra fenomenología política, particularmente en lo relacionado al tratamiento que se haga del Federalismo como forma de Estado en la actual Constitución de 1999, así como a cualquier otra que la pudiera llegar a sustituir.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

## **Antecedentes de la Investigación**

### **Aspectos Legislativos**

Se presentan particular, esquematizadamente y de modo específico, citas formadas por extractos de algunos artículos, aspectos preliminares, y exposición de motivos de las Constituciones de 1811, 1864, 1961 y 1999.

Por ser estos cuatro textos, de entre los 26 existentes en nuestra historia, interesantes dentro del contexto de la presente investigación, en el sentido de que en sus respectivos momentos y enmarcados por sus circunstancias particulares, significaron aportes, ya sea en mayor o en menor medida, tanto en lo teórico como en lo práctico, relacionados con el federalismo como estructura del Estado venezolano.

Todo lo cual ubica a tal información como coadyuvante para generar el conocimiento útil a los fines del desarrollo de los objetivos de este trabajo:

## Cuadro 1

### Preliminar de la Constitución de 1811

<b>RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO</b>	<b>SIGNIFICADO ENRIQUECEDOR PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
<p>“Bases del Pacto Federativo de la Autoridad general de la Confederación: En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado á la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad é Independencia: en uso de ellas, tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial, bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no las sean comprendidas en esta Constitución, ni se opongan ó perjudiquen à los mismos Pactos Federativos que por ellas se establecen (...) Hacer efectiva la mutua garantía y seguridad que se prestan entre sí los Estados, para conservar su libertad civil, su independencia política y su culto religioso es la más sagrada de las facultades de la Confederación, en quien reside exclusivamente la Representación Nacional. (...)</p> <p>El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, y confiado á distintos Cuerpos independientes entre sí, en sus respectivas facultades. Los individuos nombrados para excercerlas, se sujetarán inviolablemente a las reglas que en esta Constitución se les prescriben para el cumplimiento, y desempeño de sus destinos.”</p>	<p>Es la primera Constitución de Venezuela, que instaura la primera estructura estatal formal, basado en las ideas sobre el Principio Federal.</p>

(*)	
-----	--

(\*) Escrito en el Castellano antiguo, propio de la época.

Fuente: Elaboración propia a partir de Parra (1959) (p.49).

## Cuadro 2

### Artículos de la Constitución de 1864

RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO	SIGNIFICADO ENRIQUECEDOR PARA ESTA INVESTIGACIÓN
<p>“<b>Artículo 12.-</b> Los Estados que forman la Unión venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución.</p> <p><b>Artículo 13.-</b> Los dichos Estados se obligan a defenderse contra toda violencia que dañe su independencia o la integridad de la Unión, y se obligan a establecer las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior (...)</p> <p><b>Artículo 90.-</b> Todo lo que no esté expresamente atribuido a la Administración General de la Nación en esta Constitución es de la competencia de los Estados”.</p>	<p>Es un texto que implicó en su momento el retomar con un formidable avance en el desarrollo teórico, aunque no aplicado efectivamente en la práctica, al Federalismo como forma del Estado venezolano.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Biblioteca virtual Miguel de Cervantes.

### Cuadro 3

#### Constitución de 1961 y su Exposición de Motivos

<b>RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO</b>	<b>SIGNIFICADO ENRIQUECEDOR PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
<p><b>Artículo 2.-</b> “La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución.</p> <p><b>Exposición de Motivos:</b> (...) La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado venezolano. Los trabajos se dirigieron al encuentro de una fórmula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado (...)</p> <p>Comenzó por reconocer que el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República (...)</p>	<p>Es una Constitución que reconoce que los antecedentes históricos y la estructura real del Estado indican la no realización del Federalismo, el cual no obstante significa un sistema peculiar de vida grabado en la conciencia de los venezolanos, y ante ello como mecanismo de equilibrio introduce una fórmula condicionante de la estructura Federal.</p>

<p>“federación” en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan (...).”</p>	
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Universidad Central de Venezuela (1961) (p.375).

#### Cuadro 4

#### Constitución de 1999 y su Exposición de Motivos

<b>RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA FEDERAL DEL ESTADO</b>	<b>SIGNIFICADO ENRIQUECEDOR PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
<p><b>Artículo 4.-</b> “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución (...).</p> <p><b>Exposición de Motivos:</b> (...) En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.</p> <p>De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina,</p>	<p>Importante por ser la Constitución con actual vigencia. Y reedita la especial forma de condicionamiento de la estructura Federal del Estado venezolano, generando nuevamente en cuanto al mismo un efecto puramente nominal.</p>

<p>para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad. Con el fin de organizar políticamente la República se divide el territorio nacional en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, mientras que el territorio se organiza en Municipios. En este sentido, la Constitución prevé que mediante una ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa, se regule la división político territorial de la República (...).</p>	
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Exposición de Motivos Constitución de 1999 (2000).

### **Aspectos Doctrinarios**

Hacemos referencia en cuadros esquemáticos, a estudios realizados con anterioridad a esta investigación que en sus distintos enfoques están relacionados con el desarrollo del tema del Federalismo en Venezuela, y que apoyan en conjunto con las bases teóricas el trabajo para el logro de los objetivos propuestos en esta investigación.

### **Cuadro 5**

#### **Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela**

<b>SU ENFOQUE SOBRE EL FEDERALISMO EN VENEZUELA</b>	<b>APORTE INTERESANTE PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
“La geografía se unió a la historia para imponer, con sus distancias y	En su enfoque el Geógrafo Francisco González Cruz de la

<p>grandes obstáculos naturales (caudalosos ríos, altas cadenas de montañas, extensas y tupidas selvas, dilatadas distancias y peligrosas rutas) la necesidad de fuertes y eficaces gobiernos locales. Los teóricos de la política sabían de la debilidad que al poder central significaba esta amplia distribución vertical del poder, Concibieron y montaron diversos mecanismos de gobierno para controlar ese inmenso territorio: capitanías generales, virreinos, cortes, tribunales, leyes; pero la realidad caminaba por los senderos locales y regionales.”</p>	<p>Universidad de los Andes, argumenta sobre los orígenes del Federalismo en América y especialmente en Venezuela, desde la óptica geohistórica y sostiene que tiene fundamento en una tradición indígena e hispánica, lo cual aporta datos sobre cómo fue el surgimiento de la estructura estatal Federal en nuestro país, y es de utilidad para iniciar la comprensión de la configuración y evolución del Federalismo en nuestra historia política constitucional, aspectos propuestos en la presente investigación.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Francisco González, (Versión virtual), U.L.A.

### **Cuadro 6** **El Distrito Federal y el Proceso de Descentralización**

<b>SU ENFOQUE SOBRE EL FEDERALISMO EN VENEZUELA</b>	<b>APORTE INTERESANTE PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
<p>“Venezuela tiene un estado federal con un origen histórico propio y distinto de los otros estados federales que existen en el mundo. Ello así, siendo Venezuela un régimen federal en los términos consagrados en el artículo 2 de la Constitución, el legislador en desarrollo</p>	<p>Víctor Hernández Mendible, de la Universidad Católica Andrés Bello, parte de un análisis histórico para revisar los orígenes del Federalismo en Venezuela, y así orientar sus resultados hacia su estudio particular sobre la Descentralización en el Distrito Federal venezolano, cuestión que interesa en la</p>

de la delegación establecida en el artículo 12 del texto constitucional, optó válida y constitucionalmente por otorgarle personalidad jurídica propia, distinta de la República y de los Municipios al Distrito Federal.”	presente investigación, ya que ésta también se propone estudiar las contradicciones históricamente presentes a nivel constitucional entre Federalismo y Centralismo, siendo una de ellas la existencia de la figura del Distrito Federal.
---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Víctor Hernández, (Versión virtual), U.C.A.B.

### **Cuadro 7** **Los Retos del Federalismo en Venezuela**

<b>SU ENFOQUE SOBRE EL FEDERALISMO EN VENEZUELA</b>	<b>APORTE INTERESANTE PARA ESTA INVESTIGACIÓN</b>
“Ciento ochenta años de vida independiente de la República nos evidencian que Venezuela no es un Estado Federal, y que la consagración del federalismo en nuestro texto constitucional no fue más allá de la exposición de motivos. La federación implica no sólo la existencia de entes político-territoriales intermedios entre el poder nacional y el poder local. Requiere, además, de una federación política que le conceda a las provincias autonomía para la elección, organización y administración de su gobierno, y de una federación legislativa que le atribuya competencias propias, a los fines de evitar el macrocefalismo evidenciado en toda América Latina.”	Marcos Avilio Trejo, de la Universidad de Los Andes, se refiere a la Constitución Nacional de 1961, y a su particular consagración de la forma de Estado Federal, enfatizando en los elementos necesarios para que exista una Federación. Es referencia útil ya que estudia el carácter nominal del Federalismo venezolano específicamente en el texto de 1961, que siendo una Constitución reciente de nuestra historia ratifica la inexistencia real del federalismo en nuestro país, ideas que son abordadas en los objetivos de este trabajo especialmente al tratar de explicar las particularidades de nuestro Federalismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Marcos A. Trejo, (Versión virtual), U.L.A.

### **Bases Teóricas**

## **Origen, Definición y Caracterización del Federalismo como Forma de Estado**

Etimológicamente, siguiendo a Ossorio y Florit (1985), afirmamos que la expresión Federalismo proviene de latín *Foedus*, que encierra una significación de:

Pacto, tratado, convención o alianza mediante los cuales varios jefes de familia, municipios, grupos de pueblos o Estados se obligan, en forma recíproca e igual, a llevar a cabo una o más finalidades especiales cuya realización recae desde ese momento sobre los miembros federados (p.316)..

En el aspecto filosófico, se ubican a los unitarismos y las confederaciones como vestigios del mundo premoderno, como únicas formas de organización conocidas en ese entonces y que respondían a un criterio de racionalidad, las cuales se erigen en modelos opuestos a las exigencias propias de la modernidad, tales como la exaltación de la autonomía, la fragmentación, iluminación, propias de las realidades socio-políticas regionales (Urbina, 2004).

Es precisamente en la modernidad en donde nace el Estado Federal, y según sostiene Urbina (2004:101), éste:

Es en sí una traducción moderna de los nuevos desenlaces de lo político - territorial. Es modernidad en su más genuina expresión llevada al ámbito colectivo y que alimentará la flama renovadora de los constituyentes norteamericanos de 1787 (...), más que los revolucionarios franceses de 1789 (p.101).

En concordancia con la idea anterior, seguimos a García (1964), cuando afirma que: “La forma federal hace posible la organización política-racional de grandes espacios, en el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes” (p.216).

Y ciertamente la existencia de un Estado no se puede concebir de modo inconexo o no relacionado con los demás Estados, al contrario esa existencia está contundentemente marcada por las relaciones entre ellos formando una comunidad de Estados, las cuales pertenecen a la esfera del Derecho Internacional; y además por otro conjunto de relaciones que fundamentalmente interesan al Derecho Constitucional ya que como afirma García (2002): “Si bien los Estados no pierden en modo alguno su cualidad de tales, no obstante dichas relaciones condicionan en mayor o menor medida la estructura constitucional de los Estados en cuestión o su modo concreto de manifestarse” (p.205).

A los efectos de aclarar ideas, es imperioso precisar en primer término un concepto que hoy día solo tiene un valor histórico y es el de la Confederación que consiste en una forma de asociación de Estados que ha servido de base transitoria o sistema con tendencia evolutiva hacia el Estado Federal, y que es netamente diferente de este último.

Las diferencias entre los dos conceptos anteriormente mencionados se puntualizan principalmente porque la Confederación forma parte del dominio del Derecho Internacional, por cuanto la misma no ejerce poder inmediato sobre los ciudadanos de cada Estado y en todo caso hay prevalencia tanto de la competencia como del derecho de cada Estado particular (García, 2002); así siguiendo a Jellinek (1943), sostenemos que: “La confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los Estados confederados, sino que, más bien, se obligan a estos mutuamente, con el fin de conservar su soberanía, bien, solo en común o al menos a hacerlo en común, bajo determinadas circunstancias” (p.616). Y primordialmente el Estado Federal, se basa en una Constitución Federal en cuanto a su conformación, la cual proviene de un acto de soberanía de un pueblo, y por lo tanto además de todos los requisitos y

elementos de un Estado, el Federal es un sujeto jurídico político (García, 2002).

De igual modo, establecer que la figura del Estado Federal nace como una vía media entre la Confederación y el Estado Unitario, teniendo este último como nota diferencial y contrapuesta al Estado Federal, el hecho de presentar máxima unidad reflejada en la sujeción total de territorio y población a una única autoridad central fundada en una misma constitución política (Dana, 1963). Es decir, que en el Estado Unitario, a diferencia del Estado Federal, como afirma Linares (1956): “La tendencia centrípeta predomina sobre la centrífuga” (p.180-181), entendiéndose por tendencia centrípeta en política al impulso que lleva a los grupos humanos a unirse y mantenerse en comunidad organizada.

Según Ossorio y Florit (1986), en el Estado Unitario, está presente la centralización política como forma de organización por lo que “la actividad pública corresponde a órganos cuya competencia se extiende a todo el territorio nacional” (p.121).

Desde los tiempos más remotos de la humanidad se ha podido observar la existencia de ordenamientos jurídicos-políticos basados en la

unión de varios Estados soberanos mediante el vínculo confederativo, tal es el caso de la antigua Grecia en donde (Werner, 1997):

Desde finales del siglo VI, la evolución operada en el campo estatal condujo al agrupamiento de numerosas unidades pequeñas en estructuras federativas, la existencia independiente del estado-ciudad siguió siendo el límite ante el que, tarde o temprano, tenían que detenerse las nuevas necesidades (p.1389).

Esas confederaciones de ciudades se formaron con fines de cooperación y defensa, tales como la Liga Aquea (Diccionario Enciclopédico Círculo y en la época medieval se aprecian la Confederación del Rin, la Liga Hanseática, y el Sacro Imperio Romano. Ya Aristóteles en su obra La Política (Libro III, Capítulo XI: 147) afirmaba que: “No es justo dejar el poder en manos de uno solo” (p.438).

Linares (1956) señala que:

La experiencia histórica parecería revelar que la Confederación ha sido por lo general la antesala al Estado Federal, pero Estado Federal y Confederación son diferentes, y el primero sólo aparece tipificado por primera vez en la evolución de las instituciones políticas de la humanidad cuando los Estados Unidos de América aprueban su Constitución en 1787 y luego le siguen Suiza con su Ley Suprema 1848 y el Imperio Alemán con su Constitución de 1871 (p.80).

Para el maestro García (2002:217) la noción de un Estado Federal significa:

Una forma de división del poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras (p.217).

Dentro de esa idea y siguiendo al autor citado, en el Estado Federal subyace como supuesto de existencia y permanencia dos relaciones contradictorias basadas en factores de cohesión y particularismo que a su vez dependen de una cantidad de aspectos de índole extraconstitucional.

Entre los cuales se señalan como factores de cohesión primeramente a la ubicación geográfica especialmente la contigüidad espacial que aunada a los avances en las formas de comunicación produce entre los Estados un sentido recíproco de pertenencia y de reconocimiento en el plano político de la necesidad de defensa frente a posibles ataques militares de extraños; en segundo lugar tenemos los factores económicos determinados por la adaptación de las estructuras económicas de cada uno de los Estados de la unión, así como las ventajas económicas que pueden producirse para cada participante; finalmente en tercer término se

indican la necesidad de homogeneidad de la estructura social fundado en la conciencia colectiva y fundamentalmente la similitud de las instituciones políticas que sea capaz de rebasar las particularidades de cada uno de los miembros y que debe estar establecida y garantizada en la Constitución Federal (García, 2002).

Por otra parte, dentro de esta armonización de relaciones que existe en el Estado Federal, se presentan los factores particularizantes siendo el primero la existencia anterior de los Estados como unidades políticas independientes sean Estados o colonias; igualmente es muy importante la existencia de naciones culturales al menos diferenciadas en las costumbres, el lenguaje, y su patrimonio histórico, entre otros aspectos. Otra manifestación de particularismo se refiere a los diversos intereses económicos de cada Estado frente al resto de los miembros y su estructura económica (García-, 2002).

Opina Linares (1956), que en el Estado Federal:

...las atribuciones políticas esenciales están distribuidas o repartidas en dos órdenes gubernativos diferentes: el gobierno central y los gobiernos locales, que coexisten armónica y coordinadamente dentro del mismo territorio;

o sea, que las tendencias centrípeta y centrífuga se mantienen en un equilibrio más o menos perfecto (p.180).

Para Dana (1963) el Federalismo:

Es un verdadero principio o doctrina política, según el cual, al organizarse jurídicamente una sociedad, es menester que la masa total del poder sea distribuida de modo que no afluya en un solo centro de gobierno, sino que se reparta entre todos los centros que histórica o jurídicamente lo forman en una medida adecuada y proporcional a la capacidad gubernativa de cada uno (p.193)..

En el mismo sentido de organización jurídica como marco del Estado Federal aparece la noción de constitución en sentido jurídico político, que busca la integración en conjunto de las unidades territoriales o Estados miembros conforme a un sistema de normas jurídicas que se basan en un cuerpo de derechos y deberes comunes de los Estados miembros frente a la Federación y que tiene independencia frente a las constituciones particulares de cada Estado precisamente porque deriva de la Constitución Federal (García, 2002).

Fajardo (1976), plantea haciendo alusión al Federalismo mediante el aspecto de la descentralización política que: “El Estado descentralizado

reconoce a las fuerzas locales el derecho a administrarse por sí mismas”  
(p.120)..

Siguiendo la idea anterior, citamos a Kelsen (1945), quien observando un criterio de cuantificación afirma que: “La centralización o descentralización de un orden jurídico podía alcanzar, cuantitativamente, un diferente grado, que se encuentra determinado por la proporción relativa del número e importancia de las normas centrales o locales”  
(p.303).

Marcano (2001), afirma que el Estado Federal:

Está constituido por un poder central que limita su propia autoridad, en subdivisiones internas dentro del mismo Estado, dándoles autonomía para determinar sus funciones, limitadas por el respeto a la soberanía que pueda ejercerse por interés nacional, pero siempre limitando el interés absoluto de la autoridad central  
(p.160).

En lo atinente a la caracterización del Estado Federal podemos anotar en primer lugar que en el mismo se da la adecuación de grandes espacios basados en una organización política que responde a relaciones de pares entre las partes integrantes; en segundo lugar y con independencia del planteamiento anterior, en él existe la integración de unidades con

autonomía en una unidad superior; y en tercer lugar aparece en el Estado Federal la acentuación del principio de la división de poderes que tiene como finalidad la garantía de la libertad (García, 2002).

Nuevamente siguiendo a García (2002), afirmamos que el Estado Federal se sostiene desde el punto de vista jurídico y político en una Constitución que es producto de un acto de soberanía popular, y la misma se erige en una estructura unitaria: “...en cuanto que las constituciones de los Estados particulares están doblemente bajo el estatuto del Estado miembro y bajo las motivaciones políticas fundamentales que informan a la constitución federal” (p.233).

En este sentido, se sostiene con López (1994) que el contenido del Ordenamiento Jurídico Estatal “...es expresión de cada concreta comunidad política estatal” (p.41), por lo que éste necesariamente reflejará la voluntad política de una comunidad en lo que respecta a valores y objetivos esenciales que le darán la configuración concreta a ese Estado; y a ello agregamos que si dichos valores corresponden a las características del Federalismo la Constitución en cuanto cuerpo

normativo que aporta unidad y coherencia a esa organización, delinearé la forma de Estado Federal.

Otras características del Estado Federal son esquematizadas por Marcano (2001), básicamente en que “las funciones del individuo, del Municipio y del Estado se hallan perfectamente determinadas” (...) “y que los derechos de unos y otros no pueden ser mermados por el poder central” (p.170).

En definitiva, el Estado Federal se trata de un Estado en donde se funden o sintetizan dos conceptos contrapuestos unidad y diversidad, centralización y descentralización, enmarcados en una necesaria conjunción de relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, entramadas todas ellas en una reciprocidad complementaria, ya que de no existir esa complementariedad en sus relaciones tampoco podría existir el Estado Federal.

Las relaciones jurídicas de Coordinación, implican la distribución de competencias y la duplicidad de cámaras. En cuanto a la primera, el Estado se realiza mediante la repartición coordinada basada en el principio de delimitación de sus funciones entre la Federación y los

órganos federados, así en ciertas materias hay la sujeción inmediata de toda la población y el territorio al poder central y en otras esferas los mismos están sujetos a la pluralidad de los poderes regionales (García, 2002).

Esta distribución se puede presentar de acuerdo al esquema que se ha llamado comúnmente en la doctrina como Materias Exclusivas dentro de las cuales la actividad de legislación y ejecución, o alguna de ellas pertenecen íntegramente o a la Federación o a los Estados; y Materias Concurrentes en las que puede haber regulación tanto de parte de la Federación como de los Estados Miembros. (García, 2002). Con respecto a las Materias Exclusivas, se pueden dar los siguientes escenarios:

- Materias en las que la Federación exclusivamente legisla y ejecuta, García (2002) afirma que en este escenario la ejecución puede darse de forma inmediata por medio de órganos Federales, Ejemplo: la federación norteamericana; de forma mediata, es decir a través “de Estados miembros, pero sirviendo, en este caso, como órganos Federales y bajo la vigilancia e inspección de la federación” (p.234), Ejemplo: la forma Federal de Suiza.
- Materias en las que los Estados miembros exclusivamente legislan y ejecutan.
- Materias en donde legisla la Federación y ejecutan los Estados miembros.

- Materias en donde a la inversa, legislan los Estados miembros y ejecuta la Federación. (García, 2002).

Con las Materias Concurrentes, caben las siguientes posibilidades:

- Los Estados miembros únicamente legislan cuando la Federación no hace uso de tales competencias.
- Caso en que inicialmente los Estados miembros pueden legislar, pero sin embargo sobre las mismas materias puede hacerlo la Federación cuando se estime necesaria una regulación de tipo unitario.
- La Federación se encarga de la regulación marco o base de ciertas materias y los Estados miembros las legislan detalladamente o reglamentan. (García, 2002).

Básicamente se determinan dos métodos opuestos para la delimitación formal de las competencias, siendo que las materias concretas de órganos de la Federación y de estados federados no obedecen a un criterio rígido previamente establecido sino que han variado según las experiencias prácticas de los diversos países en todos los tiempos; el método más común o general consiste en la enumeración de materias que

competen a los Órganos Federales, quedando reservadas todas las no enumeradas a los Estados particulares; y el método que se presenta de forma excepcional en donde se enumeran los poderes de los Estados federados y todos los restantes pertenecen a la Federación (García, 2002).

Y en lo referente a la coexistencia de dos cámaras esencialmente, como integrantes del poder legislativo en donde como afirma Chalbaud Zerpa (1922) “...una de las cámaras represente a los Estados y la otra lo haga con respecto al pueblo de la Federación toda” (p.222). A ello agregamos que el Federalismo se acentúa más o menos, en relación directa a la paridad o igualdad de poderes existente entre ambas cámaras (García, 2002).

Las relaciones jurídicas de Supra y Subordinación, según sostiene Chalbaud (1922):

La supremacía de la Federación sobre sus miembros, mediante el hecho de que la autonomía constitucional de que gozan los Estados miembros solo tiene lugar bajo las condiciones establecidas por la Constitución Federal, la cual, limita la capacidad constituyente de los Estados federados y les impone una forma concreta de existencia política (p.222).

Igualmente en el Estado Federal el derecho que emana de la Constitución Federal como orden jurídico unitario tiene primacía por sobre el derecho de los Estados miembros, por lo que si las normas dictadas por los últimos contradicen a las normas jurídicas establecidas por la Federación, se convierten en inválidas (García, 2002).

Finalmente, las relaciones de Inordinación, se expresan mediante la participación directa de los Estados miembros como sujetos autónomos en la formación de la voluntad Federal; así como su intervención a través de la cámara compuesta por sus representantes -órgano cuya denominación varía según los diversos países- en la creación de las leyes y la reforma de la Constitución Federal (Marcano, 2001).

## **Manifestaciones Contemporáneas más Resaltantes del Federalismo como Forma de Estado**

### **a) Los Estados Unidos de Norteamérica**

Desde el punto de vista histórico, el surgimiento de los Estados Unidos se da al producirse la independencia de las trece colonias inglesas ubicadas en la costa del Atlántico, en 1776. Esos acontecimientos abren

el camino para lo que sería el proceso de formación de la unión, lo cual se manifestó principalmente por considerarse como una comunidad con derecho propio e independiente del ordenamiento jurídico del imperio británico; así como la necesidad de unirse institucionalmente ya no para fines particulares y concretos sino para lograr objetivos generales y permanentes (García, 2002).

Ese sentimiento y más aún los hechos que inicialmente dejaban clara la necesidad de unión surge como una confederación; ya que como es sabido hasta entonces aun no se había perfilado la idea de Estado Federal, lo que sucede justamente con la creación de la Constitución Norteamericana de 1787, y en tal sentido Wheare, citado por Linares (1956) afirma que: “La idea moderna de lo que es el gobierno federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América (...), [aunque en realidad] “las palabras *federal* o *federación* no se encuentran en ninguna parte de la famosa ley fundamental” (p.191).

Cabe señalar además que la elaboración de la Constitución Norteamericana y el surgimiento de la primitiva confederación, estuvieron influenciados por la experiencia del funcionamiento de la

antigua confederación Suiza, la cual data desde la Edad Media. (García 2002).

Con respecto al carácter originario de la forma de Estado Federal que se observa en la Constitución norteamericana de 1787, apunta Brewer (1996) que:

...la adopción del esquema federal, en todo caso, no respondió a un esquema previamente concebido, sino a necesidades prácticas: el propósito fue seguir una fórmula que hiciera posible la existencia de estados independientes compatibles con un poder central con suficientes atribuciones para actuar por sí solo en un nivel federal... (p.230).

El texto constitucional en comento, desde el momento de su creación planteó un compromiso que se convierte en la génesis de la forma de Estado Federal, por el hecho de que se le dio a la Unión las competencias necesarias para su existencia, pero manteniéndose la autonomía de los Estados Federados; aunque como afirma García (2002) "...la palabra federación se use en ese tiempo y aun después como indistinta de la confederación" (p.336).

El carácter del señalado compromiso se manifiesta claramente como una propuesta intermedia entre el Estado unitario y la confederación, y

así se desprende de un fragmento de *El Federalista*, citado por García (2002): “La Constitución propuesta no es estrictamente una constitución nacional ni federal, sino una combinación, un acomodamiento de ambas” (p.215).

Ese primer compromiso iba aunado a la creación consensual de un sistema bicameral que incluyó representación de la Federación por una parte y por la otra representación de los Estados miembros.

En virtud de lo antes expuesto, se estableció un marco de derechos entre los cuales se puede mencionar como los más resaltantes: en primer lugar el derecho que tiene cada Estado miembro a la garantía de existencia política por parte de la Federación, lo que incluye naturalmente la integridad territorial, protección ante una invasión externa que lógicamente se consideraría una invasión a los Estados Unidos, la garantía de parte de la Federación y el deber para los Estados de mantener la forma republicana de gobierno, la protección contra disturbios internos ante la incapacidad por parte del Estado para garantizarla (García, 2002).

En segundo lugar está el derecho a la participación en la formación de la voluntad Federal, lo que no es más que el reflejo de las relaciones de inordinación materializadas por la representación de cada Estado en el Senado norteamericano; y finalmente en tercer lugar encontramos como producto sobrevenido en la historia de Estados Unidos por causa de la depresión económica, a la ayuda financiera federal que viene a representar un inevitable detrimento de la autonomía estatal (García, 2002).

Del mismo modo, en lo que respecta a los deberes de los Estados miembros frente a la Federación y frente a los demás Estados generando estos últimos relaciones de tipo recíproco, pudiendo resumirse todos como afirma García (2002) en “...la debida subordinación a la Federación, la homogeneidad de la organización política y la cooperación de los Estados entre sí” (p.357).

Tal conjunto de derechos y deberes va aunado a un sistema de distribución de competencias exclusivas y concurrentes entre la Federación y los Estados, reparto que ha descansado también en el principio de los poderes implícitos y resultantes básicamente desarrollado

por la vía judicial dentro de la evolución histórico-constitucional norteamericana, como es el ejemplo de las opiniones que en este sentido sostuvo el famoso Juez Marshall (García, 2002).

Dentro de ese contexto cabe destacar el notable hecho de que hasta hoy día se mantenga en vigencia el mismo texto constitucional, por supuesto adecuado a las diversas circunstancias impuestas por su proceso evolutivo entre otros, por el complejo mecanismo de las enmiendas, dándole un insoslayable carácter de dinamismo; todo lo que se encuadra dentro de un sistema democrático ya que Estados Unidos surgió y su organización históricamente se ha mantenido en la forma democrática lo cual indudablemente es un factor de integración real (García, 2002).

En cuanto al Estado Federal contenido en la comentada Constitución norteamericana, se han sostenido como sus principios fundamentales en primer orden la división de poderes que bien lo resume Wheare citado por Linares (1956):

El principio de organización sobre el cual está basada la asociación norteamericana es el de la división de los poderes entre gobiernos distintos y coordinados, (...) [produciéndose la necesaria consecuencia de que] “tanto el gobierno general como los gobiernos regionales actúan

*directamente* sobre el pueblo: cada ciudadano está sometido a dos gobiernos (p.192).

Y a esto se agrega la participación en conjunto con el principio anterior, el de frenos y contrapesos, por el cual los poderes entre sí se aseguran controles recíprocos, lo que como es lógico y lo ha demostrado la historia no obsta para que se presenten situaciones en que por diversas razones hay superioridad entre unos poderes y otros (García, 2002).

Otro aspecto muy importante de la Federación norteamericana radica en el carácter de supremacía del Derecho federal reflejado fundamentalmente en la Constitución, por lo que afirmamos con Tomás y Valiente (1996):

En los Estados Unidos, la Constitución es ante todo un instrumento jurídico de cohesión entre las colonias convertidas en Estados e integradas en la Unión, Estructura Federal, control judicial de la constitucionalidad de las leyes y supremacía normativa de la Constitución son aportaciones originales del constitucionalismo norteamericano, vinculadas al precedente colonial... (p.51).

La Constitución de 1787, dice Tomás y Valiente (1996) establece su supremacía a través de:

...dos mecanismos jurídicos complementarios: la superioridad normativa de la Constitución, contra la cual no pueden prevalecer ni las Constituciones de los Estados miembros ni sus leyes, y, por otra parte, la vinculación directa de la Constitución a los jueces que deben cumplirla como norma preferente en virtud de los que A. Hamilton denominó poco después en *The Federalist* su “superior obligation and validity”. Gobierno de las leyes y no de los hombres, pero gobierno -es decir, dominio y prevalencia- de la Constitución sobre las leyes (p.51).

## **b) Suiza**

La historia constitucional suiza inicia desde la Edad Media en la que se encuentra la autonomía de los grupos comarcales como principio que nutre la concepción suiza del Estado; y es precisamente con la llamada “Confederación Antigua”, que ya en 1291 se unieron los cantones de Uri, Nidwalden, y Schwyz en un pacto ofensivo - defensivo también llamado “Confederación de las Tres Comarcas” y que suele considerarse históricamente como el acta de fundación de la Confederación Suiza (Diccionario Enciclopédico Círculo).

Y desde entonces Suiza ha pasado por un proceso evolutivo constitucional en el cual se patentiza el desarrollo de la Confederación, caracterizada en sus inicios por cierta autonomía comarcal compatible

con las relaciones feudales (García, 2002), y que continuó desarrollándose mediante la añadidura de más comarcas e incluso ciudades, al tiempo que las relaciones internas se modificaban constantemente en cuanto a su uniformidad, aunado a la expansión territorial, ciclo que cierra con la definitiva separación de Suiza del Imperio al serle reconocida y garantizada su independencia en la Paz de Westfalia, en 1648.

Posteriormente, nace la República Helvética producto del período de la hegemonía francesa que va desde 1789 a 1815, teniendo Suiza en esta etapa una Constitución que además de ser consecuencia de la anterior circunstancia histórica y política, establece el Estado Unitario, lo que finalmente deviene en guerra civil entre partidarios del unitarismo y del Federalismo; así surge en 1803 la llamada “Acta de Mediación” cuyo principal objetivo fue la restauración de la Confederación, ahora con más cantones y con igualdad de derechos (García, 2002).

Luego, conjuntamente con Napoleón cae el Acta de Mediación, y nace el Pacto Federal de 1815, caracterizado fundamentalmente desde el punto de vista jurídico por ser un tratado internacional que crea una

Confederación que al decir de García (2002) “carece de medios eficaces propios para imponerse a los cantones, cuyas oligarquías pueden restablecer una ordenación jurídico-política patentemente fundada en sus intereses de clase”.

Finalmente, la influencia de la Revolución de París de 1830, demarca en los cantones suizos la organización de constituciones dentro de la democracia liberal estableciendo la pauta a instituciones de Derecho político moderno, y por cuya repercusiones Suiza se convierte definitivamente en Estado Federal mediante la Constitución de 1848, para la cual fue tomada en cuenta la Constitución Norteamericana, de manera posterior y previo a muchas otras revisiones y reformas menores el texto de 1848 sufrió una modificación en 1874 enmarcada dentro del mecanismo de revisión total previsto por ella misma y que no altera en lo absoluto los principios estructurales preestablecidos. Desde entonces las posteriores modificaciones han tenido en común el crecimiento de los poderes federales (García, 2002).

Se puede caracterizar la estructura jurídico constitucional de Suiza señalando que es un Estado Federal cuyos cantones permanecen en

unidad para brindarse protección contra el extranjero y garantizar la paz interior, la libertad, prosperidad y derechos de los ciudadanos confederados; ello enmarcado dentro de la democracia liberal, albergándose a su vez diversos tipos de la misma, tales como la democracia representativa, la directa y la colegial o directorial, siendo esta última su herencia francesa (García, 2002).

La Constitución plantea la asignación de competencias de tipo gubernamental, legislativo, jurisdiccional y administrativo a la Federación, en algunos casos de forma exclusiva y en otros de modo concurrente con los cantones, sin embargo el texto constitucional acoge el principio de las competencias residuales, al establecer que los mismos ejercen las competencias que no han sido delegadas al poder Federal, así mismo Suiza se caracteriza por la tendencia a orientar el equilibrio del sistema Federal hacia el poder central (García, 2002).

Es importante destacar como rasgo típico del Estado Federal suizo, y que se presta a comparación con los Estados Unidos de Norteamérica, la elasticidad en la demarcación entre las competencias de los Estados y la Federación, lo cual se manifiesta principalmente porque en diversas

materias tales como fuerzas armadas, seguridad social, instrucción pública, puentes y carreteras, etc., la ejecución de las leyes federales es realizada por los cantones por lo que estos fungen como órganos federales inordinándose a sus intereses (García, 2002). Mientras que en los Estados Unidos, tal demarcación de competencias es muy precisa.

El entramado de principios fundamentales que informan al Estado Federal suizo está encabezado por la declaratoria expresa en el texto Constitucional de la primacía del Derecho Federal sobre el de los cantones; entre estos últimos y la Federación existe una relación de subordinación, por lo que la Federación tiene poder para ejecutar sus leyes y resoluciones prevaleciendo por sobre los cantones dentro de los límites constitucionales (García, 2002).

Asimismo el sistema de derechos y deberes de los cantones frente a la Federación y a los demás cantones se sintetiza en que como en todo Estado federal, en primer orden está el derecho a la existencia política como estado federado ante lo cual de modo correlativo existe para la Federación la obligación de garantizar territorio, poder, constitución, imposición del orden, etc.; en segundo orden el derecho de participación

en la conformación de la voluntad política Federal lo que se patentiza principalmente y entre otros escenarios, por la participación de representantes de los cantones en una de las cámaras del Consejo de Estado para aprobar las leyes; en tercer orden la posibilidad del auxilio financiero de parte de la Federación hacia los cantones; y finalmente en cuarto orden se encuentra un derecho limitado y sometido a la revisión de las autoridades Federales como lo es el de realizar convenios ya sea con otros cantones o por vía excepcional con Estados extranjeros (García, 2002).

Igualmente se configura el conjunto de deberes de los cantones, girando preponderantemente en torno a la subordinación de los mismos frente al ordenamiento jurídico Federal; y como ya se afirmó, el cumplimiento por parte de los cantones de sus roles de órganos inordinados al ejecutar decisiones Federales; Obediencia debida a la Federación siempre que sus mandatos se ajusten al ordenamiento jurídico Federal, presidido por la Constitución; la prohibición de celebrar tratados políticos y alianzas con otros cantones; la obligación de prestar ayuda a los demás cantones en caso de que se vean amenazados por peligros internos o extranjeros; y en definitiva la Federación se reserva los

poderes de vigilancia y coacción en el cumplimiento de tales deberes cantorales (García, 2002).

En cuanto al reparto de competencias en exclusivas y concurrentes, en el Estado Federal Suizo impera el principio de que pertenecen a los cantones todas aquellas competencias que no han sido constitucionalmente atribuidas a la Federación, sin embargo dicho principio aparece condicionado por dos factores importantes: primero, la anterior atribución puede presentarse tanto de forma exclusiva como concurrente; y segundo, tal distribución se ha visto afectada por las alteraciones de carácter material que mediante Leyes ordinarias ha sufrido la Constitución suiza, las cuales se han dado apoyadas en la propia Constitución a través de varios métodos de interpretación que Giacometti, citado por García (2002) clasifica en método de las consecuencias, muy similar a la doctrina americana de los “poderes implícitos” y que cuenta con una versión extensiva o analógica; el método de inversión que se funda en la Constitución como un todo y en la esencialidad misma del Estado Federal; y el método histórico que busca la reconstrucción de la voluntad del constituyente o génesis de los

preceptos constitucionales, sirviendo además de complemento a los métodos anteriores.

Con respecto a la relación entre los poderes en el Estado Federal suizo, cabe destacar como lo explica García (2002) la particularidad de que la organización Federal se sustenta en una estructura constitucional que consta de tres órganos Federales: la Asamblea como Poder Legislativo, el Consejo que pertenece al Poder Ejecutivo y el Tribunal, en un sistema en donde no hay una verdadera división de poderes, es decir, la Constitución no demarca funciones exclusivas para ellos, por lo tanto tampoco hay equilibrio entre los mismos ya que la característica ha sido el predominio de uno u otro poder, entendiéndose tal oscilación entre el legislativo y el ejecutivo, por cuanto el Poder Judicial no tiene potestad revisora de las Leyes Federales; todo lo cual se enmarca dentro de los derechos de iniciativa y referéndum reservados al pueblo y a los cantones.

### **c) España**

En la actualidad, es importante hacer referencia a la forma del Estado español, el cual presenta una suerte de configuración híbrida

entre rasgos del Estado Unitario y del Estado Federal, sin ser de modo específico ni uno ni otro, al que usualmente se le refiere como Estado Regional o Estado Autonómico.

A partir de este planteamiento general, es preciso señalar que, en el caso español, los constituyentes de 1978 y quienes después desarrollaron su obra, se encontraron ante una clara politerritorialidad que procede de la articulación medieval de España en una pluralidad de Reinos, conservados por la Monarquía Católica de los siglos XVI y XVII, que ni el absolutismo monárquico del siglo XVIII ni el centralismo liberal posterior consiguieron borrar (Herrero, 2005).

De un lado, está la asimetría de la plurinacionalidad, propia de la sociedad diferencial, puesto que en España coexisten una identidad nacional cuantitativamente mayor, de raíz castellana, cualesquiera que sean sus diversidades regionales y una serie de identidades nacionales cuantitativamente menores pero cualitativamente iguales, sin perjuicio de que, todas ellas comparten elementos comunes (Herrero, 2005).

De otro lado, junto a esta asimetría nacional existe otra asimetría económico-social, la que surge de comparar niveles de renta, infraestructuras y servicios y, en consecuencia, condiciones de vida (Herrero, 2005). En ese sentido sostiene Herrero (2005) que:

Se entiende por federalismo asimétrico aquel en el que las unidades federadas son cualitativamente heterogéneas entre sí, mantienen distintos signos de identidad, diversos grados de autogobierno y diferentes relaciones con las instituciones federales. De ahí, que el federalismo asimétrico aparezca históricamente vinculado a fenómenos plurinacionales o, de una u otra manera, conectados con la plurinacionalidad a través de identidades lingüísticas, étnicas, culturales o religiosas (p.111).

En España el proceso de regionalización puede considerarse de índole Federal, prácticamente en todo, salvo en el nombre, se plantean la disyuntiva entre una generalización y homogeneización de las fórmulas de autogobierno, propia del Federalismo clásico o la vía singularizadora del Federalismo asimétrico (Herrero, 2005).

En efecto, las autonomías territoriales cuyo paradigma es el Federalismo, sirven para reconocer una identidad política diferente allí

donde existe, atribuyéndole, en función de esta diferencia, un determinado autogobierno. Mientras el Federalismo clásico sirvió para unir Estados -es decir magnitudes extensivas- de una misma nación, superponiendo estructuras estatales -la Federal a las federadas- (Herrero, 2005).

La Constitución española de 1978 recogió esta doble asimetría arriba comentada y trató de darle, como es lógico, dos soluciones diferentes. Su artículo dos distinguió entre nacionalidades y regiones, como titulares del derecho a la autonomía, no en cuanto dos categorizaciones jerárquicas, sino como definiciones de dos tipos de identidades, e introdujo una serie de criterios lingüísticos, geográficos, culturales, históricos, jurídicos y aun políticos, suficientes para concluir, que si todas, nacionalidades y regiones, tienen el mismo derecho a la autonomía, no todas lo tienen a la misma autonomía (Herrero, 2005).

A la vez, el propio artículo dos afirmó el principio de solidaridad cuya instrumentación fundamentan otros preceptos constitucionales. Así, a la asimetría nacional, la Constitución pretendió responder con la diferenciación de identidad, puesto que las diferentes naciones son

singularidades infungibles. Y a la asimetría económico-social, respondió garantizando la solidaridad interterritorial (Herrero, 2005).

Ambas respuestas debían ser diferentes en sus técnicas y en sus metas, puesto que mientras la identidad nacional es algo cuya permanencia se estima valiosa y, en consecuencia, a preservar, la asimetría económico-social es algo a superar y, por ende, transitorio en la medida en que su tratamiento sea eficaz.

Sin embargo, el constituyente no se atrevió a reconocer la singularidad de los diferentes casos de Alemania o los Estados Unidos, hay un nuevo Federalismo que parece regresar a fórmulas anteriores a la de Filadelfia y no superpone estructuras estatales, sino que yuxtapone magnitudes intensivas para reconocer y tutelar sus respectivas identidades. La autonomía política sirve para dar cauce a la voluntad de ser de una colectividad como propia e infungible personalidad. El sistema autonómico español tiene tres principales explicaciones:

Primero, la conversión de la izquierda al Federalismo generalizado, opción a la que no faltan antecedentes políticos e intelectuales -la admiración por el modelo yugoslavo entre otros-, pero que se concretó en

el decidido apoyo a la autonomía andaluza, en pie de igualdad con las denominadas Comunidades históricas, esto es, las nacionales de Euskadi, Cataluña y Galicia (Herrero, 2005).

Segundo, la derecha, que siempre desconfió de la autonomía vasca y catalana, al darlas por inevitables, optó, con visión no menos patriótica que la izquierda, por diluirlas mediante la generalización de las autonomías, no sólo territoriales, sino locales. Por ello, el título VIII de la Constitución comprende el derecho común a los municipios de Madrid -megápolis de 4.000.000 de habitantes- y Riaza -municipio de apenas 14.000 vecinos-, a la provincia de Murcia y la realidad nacional de Cataluña (Herrero, 2005).

Tercero, de la misma manera que el enraizamiento social del régimen constitucional se había buscado, en sus orígenes, mediante la desamortización de los bienes eclesiásticos, Cataluña es pionera en lo que hace a transferencias competenciales y la realidad social refracta las propias competencias formales (Herrero, 2005).

También hay que señalar que las Comunidades Autónomas han desarrollado una burocracia réplica de la estatal, tanto en el centro como

en la periferia provincial, a la vez que el Estado no desmonta su propia administración periférica. De esta manera, si el poder efectivamente se distribuye, es duplicando cuando no triplicando los órganos, con el correspondiente incremento de los costos y complicación del servicio (Herrero, 2005).

Las Comunidades Autónomas de identidad claramente nacional y no sólo sus actuales gobernantes nacionalistas, reclaman el reconocimiento de esa identidad diferente; pero se les responde ofreciéndoles una transferencia competencial que es aceptada y asumida y que, sin duda, podría tener valor identificador si fuera singular, pero que tan pronto es generalizada al resto de las autonomías, lo pierde de inmediato. Las transferencias aumentan, pero la reclamación de identidad queda siempre insatisfecha (Herrero, 2005).

Junto a la descentralización política y administrativa, hoy irreversible en España las consecuencias negativas de la generalización y homogeneización de las autonomías son el mimetismo institucional, esto es identidad de las instituciones de todas las Comunidades Autónomas, frente a las previsiones de la propia norma fundamental. Ello ha dado

lugar a que todas las autonomías reproduzcan a escala el modelo constitucional de una Asamblea Legislativa, un Gobierno responsable ante la misma y un Tribunal Superior de Justicia. Es claro que, como no todas las Comunidades Autónomas tienen la misma entidad política, no todas las Asambleas tienen una labor legislativa igualmente intensa ni, el ámbito territorial de competencia de los Tribunales Superiores tiene la misma justificación, ni todos los gobiernos la misma representatividad substancial.

A ello hay que añadir el mimetismo en las instituciones secundarias, ya consultivas -reproducción a escala del Consejo de Estado, multiplicando los órganos consultivos-, ya de control -reproducción a escala del Tribunal de Cuentas-, ya de la más diversa índole, desde el Defensor del Pueblo hasta la Agencia de protección de datos. Su eficacia es más que discutible, entre otras razones porque no todas las Comunidades Autónomas cuentan con el capital humano necesario para nutrir tales organismos, sin perjuicio de que asuman su ineficiente costo financiero (Herrero, 2005).

Por último, la generalización de las autonomías no se ha hecho solamente en sentido horizontal, a través de las Comunidades Autónomas, sino que se ha proyectado verticalmente en provincias y municipios. Ahora bien, por obra de la Unión Europea, el principio de subsidiaridad aparece como un principio emergente en el sistema constitucional español, aplicable a los niveles estatal, autonómico y local.

Inestabilidad y ambigüedad hacen que el sistema autonómico español resulte extremadamente polémico, desde un punto de vista tanto político como jurídico, lo primero, porque las reivindicaciones emulativas y de identidad son permanentes y se alimentan recíprocamente. Lo segundo, porque la atribución competencial no es clara y su ejercicio se carga de afectividad desde las instituciones centrales y desde los poderes autonómicos. La prueba es que desde 1981, en que empieza a funcionar el Tribunal Constitucional, hasta el año 2001, la media es de un conflicto semanal entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Herrero, 2005).

Esta administrativización de las diecinueve autonomías, polémica frente a las Comunidades de identidad nacional y bastante lógica en otros casos, ha llevado a la marginación de la función de la Corona del sistema

autonómico. Y sabido es que la Monarquía, allí donde existe, es un poderoso factor de integración, tanto simbólica como funcional y, por ello, en las estructuras Federales su misión es especialmente importante (Herrero, 2005).

## **Manifestaciones del Federalismo como Forma de Estado en América Latina**

### **d) México**

México adopta la forma Federal del Estado desde su propio origen como estado-nación independiente, en 1824 con el surgimiento de su primera Constitución. Los principales antecedentes del Federalismo Mexicano son la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y las instancias locales de gobierno y administración creadas dentro de la Monarquía española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz (Lomelí, 2004).

La Constitución Mexicana de 1824 consagra que los ingresos del Estado Federal son el producto de las aduanas, de algunos de los antiguos

monopolios que habían pertenecido a la Corona española, más una cantidad que se cobraría a los estados proporcionalmente a su riqueza y que recibiría el nombre de contingente (Lomelí, 2004).

Dentro de la figura Federal, los ayuntamientos fueron reglamentados por los congresos de los estados, con lo cual hubo notables diferencias entre uno y otro estado tanto en los criterios para su elección como en sus atribuciones.

Cabe destacar que la nota característica en la historia del Federalismo mexicano se centra en que el mismo ha pasado por vaivenes entre dicha forma de Estado y el Centralismo; así en 1835 deja de estar vigente la Constitución Federal de 1824 y entre los años de 1836 y 1847 rigen al país dos constituciones centralistas: Las Siete Leyes, que entran en vigor en 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Posteriormente, surge la denominada Segunda República Federal que se establece en medio de la Guerra con Estados Unidos, en un período que va de 1846 a 1853, durante el cual volvió a estar vigente la Constitución Federal de 1824 con un Acta de Reformas aprobada en 1847 (Lomelí, 2004).

Luego del paréntesis de un gobierno dictatorial, su posterior derrocamiento, y el consiguiente funcionamiento de una Constituyente, se instaura la Constitución de 1857, la cual se caracteriza por restablecer el sistema Federal, y fortalecer al Poder Legislativo, aunque lo deposita en una sola Cámara.

Regresa de nuevo la Centralización, y con ese proceso que comenzó durante la República restaurada y continuó en el Gobierno de Porfirio Díaz, abarcando el período de 1867 a 1911 se llevan a cabo reformas constitucionales que limitaron el poder de la corte y el control por parte del presidente y los gobernadores de la integración de las Cámaras, se logró una gran concentración de poder en el Presidente de la República (Lomelí, 2004).

Posteriormente, rige la Constitución de 1917 que en términos generales reforzó la tendencia centralizadora, que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de los servicios requeridos por la población, subordinándolos en materia económica, política y legal a las legislaturas y los gobiernos de los estados.

Frente a la indeterminación de las potestades tributarias de los niveles de gobierno, en 1925 y 1933 se llevaron a cabo convenciones fiscales entre el Gobierno Federal con los gobiernos estatales, los que se hicieron sin la participación del Poder Legislativo.

Y a partir de 1947, con la tercera y última Convención Fiscal Nacional, se adopta un esquema de coordinación fiscal entre Federación y estados, en donde estos últimos renuncian a cobrar impuestos que el gobierno federal cobre a cambio de una participación en la recaudación (Lomelí, 2004).

En 1980 fue promulgada la Ley de Coordinación Fiscal, que estableció un sistema único de participaciones sobre el total de los ingresos de la Federación provenientes de los impuestos; e implicaba que las entidades federativas renunciaban a ejercer sus facultades en materia tributaria y a cambio de ello, recibirían un porcentaje de la recaudación Federal. Las fuentes directas de ingresos de los estados quedaron reducidas prácticamente al impuesto sobre la nómina y otros impuestos menores, mientras que los municipios conservaron como principal fuente de ingresos el impuesto predial (Lomelí, 2004).

A partir de 1982 se observa un cambio importante en la tendencia hacia la centralización que caracterizó al país desde 1867, al iniciarse un proceso de transferencia de recursos del gobierno Federal hacia los estados y los municipios.

Esta tendencia, que se acelera en 1990, incluye la federalización del gasto público ejercido en ciertos sectores, destacando las experiencias en educación y salud. Estos cambios van acompañados de una creciente competencia electoral, que se ha traducido en gobiernos divididos tanto a nivel federal como en los distintos estados (Lomelí, 2004).

Sin embargo, en la actualidad se observa en el Estado Federal mexicano que el creciente protagonismo de los gobiernos estatales no se ha traducido aún en un cambio significativo en materia de coordinación fiscal, que constituye sin lugar a dudas la base de una nueva relación entre los distintos niveles de gobierno.

#### **e) Brasil**

En el caso de Brasil, el modelo de relaciones intergubernamentales, aun antes de instituirse el Federalismo, fue evolucionando a través de

fases alternadas de centralización y descentralización. Brasil comenzó como país Federativo en 1889, cuando se instituyó la República, en un país sin grandes conflictos culturales derivados de diferencias de idioma, religión o incluso étnicas (Costa, 2003).

Antes de eso, desde la proclamación de la Independencia, en 1822, hasta 1889, el país había adoptado un régimen monárquico mediante el cual construyó relaciones verticales de subordinación, durante por lo menos 50 años. En ese período hubo una experiencia inaugural política e independiente de centralización, cuando las provincias estaban controladas por el Imperio (Costa, 2003).

Inmediatamente después del golpe de estado que derrocó a la monarquía en 1889, la alianza republicana adoptó el sistema Federal y las provincias del imperio pasaron a ser estados. El sistema parlamentario fue reemplazado por uno presidencial, se creó un Congreso bicameral y una Corte Suprema independiente. El régimen Federal, institucionalizado en la Constitución de 1891 acordó gran autonomía política a las élites estatales que ya eran económicamente poderosas (Costa, 2003).

El sistema Federal brasileño fue instaurado a partir de un modelo de Federalismo simétrico basado en disposiciones constitucionales que no se correspondían con la realidad concreta del país. El régimen republicano del Brasil, con la excepción del período autoritario, posee dos características generales: a) un presidencialismo plebiscitario en el cual un presidente fuerte está acompañado por un poder legislativo simétrico, bicameral, multipartidario y regionalista, y un poder judicial independiente, y b) un sistema Federativo que reproduce la división presidencial de poderes en la esfera del Estado, sólo que no hay senadores estatales y otorga considerable autonomía constitucional a los estados y municipios (Costa, 2003).

A diferencia de la mayor parte de las Federaciones, la constitución brasileña proporciona reglas detalladas para la administración de los más de 5.500 municipios que son autónomos en los asuntos estrictamente locales. Cada municipio opera bajo sus propias disposiciones constitucionales.

Brasil adoptó un modelo de Federalismo semejante al estadounidense, pero ya había acumulado una gran experiencia de centralización. Se

produjo entonces una especie de choque de experiencia entre la tradición centralizadora de la monarquía y el impulso de descentralización, de autonomía de los estados.

La República Federativa del Brasil es uno de los países más grandes del mundo, y también uno de los mayores Estados Federales. Tal Federación no nació de alguna coalición “de abajo hacia arriba”, sino por una decisión “de arriba”, mediante el desdoblamiento de un Estado unitario (Costa, 2003).

En ese sentido, los estados del Brasil son heterogéneos: algunos poderosos, como São Paulo, que tiene aproximadamente la misma cantidad de habitantes que la Argentina, otros muy pequeños con menos de 200.000 ó de 300.000 habitantes, en el norte del país, y otros tan grandes como Amazonia o Pará, con territorios equivalentes a Europa. En este contexto, el Federalismo se impone, porque es difícil mantener relaciones de subordinación estrechas con una población tan numerosa y dispar, sobre todo cuando el Estado Central no está plenamente desarrollado, no tiene capacidad reguladora y no logra imponer condiciones (Costa, 2003).

Desde su creación, el sistema Federativo brasileño ha pasado por ciclos nítidos de contracción y expansión del gobierno central. Así, entre 1891 y 1930, bajo la égida de la llamada República Vieja y en pleno auge de la economía primario-exportadora cafetera, el gobierno Federal era relativamente débil. A continuación se registró un ciclo de centralización, entre 1930 y 1946, cuyo punto de partida fue la Revolución de los Treinta. Dicha fase acompañó la depresión económica mundial y culminó con la dictadura de Getulio Vargas, y la instauración del llamado Estado Nuevo. La centralización del poder en manos del gobierno Federal permitió concluir la unificación del mercado interno y fortaleció las bases de la industrialización. Al final de la segunda guerra mundial, la redemocratización del país y la nueva Constitución democrática de 1946 abrieron una nueva fase de descentralización.

En el período intermedio, entre 1945 y 1964, hubo un primer experimento de democracia y Federalismo. Fue la primera vez que Brasil experimentó esa situación de representación democrática con Federalismo y constituyó una experiencia muy rica en la que los estados fueron muy dinámicos en términos de políticas sectoriales (Costa, 2003).

El decenio de 1980, y la primera mitad de los años noventa, se caracterizaron por la centralización del poder en el gobierno Federal, que había sido el instrumento más importante de gestión del Federalismo en Brasil desde 1930, y que dio lugar a un proceso desorganizado de descentralización en el que los estados y municipios se comportaron como “predadores” de un gobierno Federal políticamente y fiscalmente dañado. En 1982 se realizaron las primeras elecciones directas de gobernadores estatales desde 1965, y las primeras elecciones para congresistas sobre una base multipartidaria.

Las reformas implementadas durante los dos períodos presidenciales de Cardoso transformaron las pautas de las relaciones intergubernamentales y aumentaron la capacidad de coordinación del gobierno Federal sin recurrir a prácticas autoritarias.

Hay, en suma, dentro del Federalismo de Brasil, algunas políticas que se realizan en forma virtuosa y en términos colaborativos, como el caso del Sistema Único de Salud (SUS) que es el resultado de una ingeniería institucional y administrativa creada a lo largo de por lo menos 20 años, desde antes de la Constitución de 1988, por sectores ligados a la salud

(principalmente en los estados y municipios). Estos sectores se movilizaron para reconstruir sistemas muy verticalizados de financiación y de administración y gestión de la salud, y se organizaron para trabajar con los constituyentes en el diseño de un modelo de descentralización que en cierta forma es asimétrico, es decir, no impone ninguna pauta de descentralización, pero abre espacios de negociación con el Gobierno Federal; y otras no como por ejemplo en el caso de la educación, donde hay una gran descentralización, la Unión prácticamente solo interviene en la educación superior, no en la primaria ni en la secundaria; sin embargo, hay una gran presión para que el Estado Federal intervenga y apoye el desarrollo de esos sectores, que están muy mal financiados y administrados en los ámbitos estatal y municipal.

#### **f) Argentina**

El artículo uno de la Constitución Nacional argentina establece que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal” (Bou, 2003).

Como República, la constitución establece una clara división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Como Federación,

la norma suprema crea un marco legal para la coexistencia de un gobierno Federal nacional con los gobiernos provinciales, más la ciudad de Buenos Aires.

Es necesario recurrir a determinados hechos históricos que expliquen el proceso de configuración del sistema Federal en este país: La principal cuestión a resolver por parte de las elites dirigentes de la independencia tras el desmantelamiento del Imperio español en América Latina, fue la organización de un Estado que fuera capaz de conciliar los intereses de las distintas partes participantes en el proceso (Bou, 2003).

La necesidad de un espacio económico común entre las distintas provincias y las oportunidades comerciales que se derivarían, desencadenó el proceso de unificación nacional. Sin embargo, pronto emergieron los enfrentamientos entre partidarios de un Estado unitario y aquellos que abogaron por uno Federal (Bou, 2003).

Desde los inicios de la lucha por la independencia, las ciudades más importantes del interior de la actual Argentina fueron organizándose en provincias e iniciaron procesos para dictar y aprobar sus propias cartas y reglamentos constitucionales.

Defensoras de su soberanía, las provincias, encabezadas por sus caudillos, rechazaron frontalmente los diferentes proyectos constitucionales de corte unitario emprendidos por Buenos Aires que preveían la supresión del principio de autonomía de que gozaban. Así pues, las provincias se fueron consolidando como espacios políticos semi-autónomos que supieron, en todo momento, oponer una fuerte resistencia a las tendencias centralizadoras (Bou, 2003).

El viraje Federal vino de la mano de Juan Manuel de Rosas que, con la ayuda de varios caudillos del interior del país, derrotó militarmente a la elite urbana y unitarista de la provincia de Buenos Aires en 1829, abrió las puertas al Pacto Federal de 1831 que aglutinó a las distintas regiones en torno a una confederación descentralizada donde las atribuciones de los órganos de gobierno Federal quedaban severamente limitadas. Sin embargo, las provincias de la actual Argentina pronto sucumbieron de facto al control hegemónico de Buenos Aires. Aunque Rosas gobernó en nombre del Federalismo, lo hizo de forma dictatorial, eclipsando a los caudillos provinciales Federalistas que cofundaron la unión, e incluso eliminando a aquellos que le hicieron sombra, mientras denunciaba a los unitaristas por sus orientaciones políticas liberales. Este escenario estuvo

vigente hasta que Rosas fue derrocado en 1852 por Justo José de Urquiza, gobernador de Entre Ríos, que obtuvo el apoyo de ciertos caudillos del interior como consecuencia del agravio que padecían por las ventajas económicas otorgadas a la provincia de Buenos Aires durante la dictadura de Rosas (Bou, 2003).

En este sentido, se promulgó una nueva Constitución Federal (1853), creada a imitación del sistema Federal de los Estados Unidos, que concedía importantes poderes al gobierno de la Nación a la vez que incrementaba el grado de representación provincial en las instituciones políticas del país. El “hiperpresidencialismo” que ha caracterizado a Argentina tiene sus raíces en esta constitución que otorgó a la presidencia suficiente poder para superar el conflicto permanente y unir al país bajo un gobierno fuerte y estable. No obstante, Buenos Aires rechazó suscribirla ya que se oponía a ceder su control sobre los ingresos derivados del comercio internacional. En 1859 se produjo la derrota militar de Buenos Aires que no tuvo más remedio que integrarse a la Unión, si bien se incorporaron, un año más tarde, ciertas reformas constitucionales que preservaban o favorecían los intereses de esta provincia (Bou, 2003).

No obstante, el conflicto regional volvió a estallar pero, Bartolomé Mitre, fue proclamado presidente de la República y durante su mandato realizó grandes avances por convertir a Argentina en un estado nación, a la vez que consagraba el predominio de Buenos Aires en el seno de un régimen federal cada vez más limitado que podríamos definir como Federalismo centralizado hegemónico (Bou, 2003).

A lo largo de tales acontecimientos se dio el paso definitivo a un Federalismo centralizado plural que ha sobrevivido hasta la actualidad. Por otra parte, el caso de Argentina se clasifica como Federalismo simétrico, ya que el mismo no es una excepción a esa regla.

Igualmente y con el principal argumento de garantizar cierta igualdad de condiciones entre todas las provincias, se establece un Senado en el que cada una de las provincias contará con igual representación y, por tanto, no se tienen en cuenta criterios poblacionales, de extensión del territorio u otros a la hora de atribuir un número de senadores por provincia (Bou, 2003).

Así, Argentina se situaría dentro del grupo de países con mayor grado de sobre representación de las entidades sub- estatales menos pobladas.

Esta desigualdad en cuanto a la representación también sucede en la Cámara baja (Bou, 2003).

La reforma constitucional de 1994 introdujo por primera vez el concepto de región, en ese sentido el artículo 124 de la ley fundamental argentina capacita a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (Bou, 2003).

En ese contexto se afirma que la región no constituye un nuevo nivel de gobierno político entre provincias y que su función queda restringida, única y exclusivamente, al desarrollo económico y social de éstas. Así pues, los órganos que se constituyan para tales fines no pueden ser considerados como espacios o estructuras de decisión política. Por tanto, se mantiene la dualidad distributiva del poder (competencias) entre el Estado Federal y las provincias, mientras que la región está limitada al logro de objetivos de carácter económico y social (Bou, 2003).

Por otro lado, la creación de estas regiones se basa en un principio dispositivo; es decir, depende sólo de la voluntad y autorización de las provincias para instituir las, proceso de abajo

hacia arriba, y no del intento o imposición por parte del gobierno Federal que resultaría, por extensión, inconstitucional; en este sentido, la región no puede utilizarse bajo ningún concepto, como instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales (Bou, 2003).

En lo atinente al régimen del Federalismo fiscal, el régimen legal está basado en la Constitución y una Ley sancionada en 1988, que establece el régimen de coparticipación vigente en la actualidad, con la finalidad de coordinar los ingresos entre los gobiernos Federal y de las provincias (Bou, 2003).

La concentración de ingresos (centralización de impuestos) en manos del gobierno Federal contrasta con la descentralización del gasto que llevan a cabo las autoridades provinciales. Este escenario ha dado como resultado un alto grado de desequilibrio fiscal vertical que favorece a las provincias de menor desarrollo, lo que se explica tradicionalmente por la sobre representación de estas provincias en el Congreso (Bou, 2003).

### **El Federalismo como Forma de Estado en Venezuela**

### **a) Constitución Nacional de 1811: Origen del Estado con forma Federal**

Durante la época de independencia y hasta su establecimiento definitivo en Julio de 1811, el Gobierno español mantenía ordenado políticamente nuestro territorio en un sistema de provincias en donde cada una tenía su propio Gobierno y a su vez éste estaba sujeto a uno mayor denominado Real Audiencia, existiendo varias y entre ellas estaban repartidas las provincias venezolanas, situación que sufre un giro trascendental cuando en 1786 fue creada la Real Audiencia de Caracas, quedando sometidas a su jurisdicción las seis provincias primitivas: Margarita, Trinidad, Guayana, Nueva Andalucía, Venezuela y La Grita; y aunada a éstas se cuenta la de Barinas que fue creada en ese mismo año.

Motivado en lo anterior, Morón (2003) afirma que: “El territorio venezolano, base de la República de 1811, es uno solo, heredado de la unificación político-administrativa en torno a la Real Audiencia caraqueña” (p.18). Y continúa sosteniendo el autor citado (2003): “La autoridad está en manos de un magistrado, que es el presidente de la Real

Audiencia, capitán general de todas las provincias, gobernador de Venezuela. En la práctica aquí nació el poder central venezolano” (p.19).

La Constitución del 21 de Diciembre de 1811, desde el punto de vista estructural se caracterizó por la consagración de la Federación como forma de Estado, el cual se denominó con el primitivo nombre de Confederación. En ese sentido Brewer (1997), expone que la Constitución en comento no sólo fue influenciada directamente por la Revolución francesa, acogiendo los principios de lo que posteriormente se llamaría la doctrina democrática liberal, propugnando solemnemente los derechos del hombre: libertad, igualdad, propiedad y seguridad; sino que admite la recepción decisiva de la forma Federal asumida en la vigente Constitución norteamericana de 1787, prestigiosa por su éxito y carácter original; y más aún fue consecuencia más continua del vivo autonomismo local de cabildos o ayuntamientos instaurados en las provincias coloniales de entonces.

A partir de esta Constitución, tal como señala Urbina (2004) la presencia de la idea Federal va a acompañar toda nuestra historia política,

tanto así que en nuestros días, la sola idea de su disolución perturba al imaginario nacional.

Por otra parte, otro rasgo sobresaliente de la Constitución bajo estudio en cuanto al poder político, es que unido a la población y el territorio terminó de completar la conformación del Estado, y acoge el sistema de separación de poderes, encabezado por un Poder Legislativo bicameral compuesto de Cámara de Representantes y Cámara del Senado, con la particularidad de que en esta última Cámara la representación provincial es desigual, designada del mismo modo que en la Cámara de Representantes, con base a la población de cada Provincia (Fundación Polar, 1997).

En el mismo orden de ideas, el Poder Ejecutivo, es de tipo colectivo, ejercido por tres personas, tal como lo establece la Proclama de la Suprema Junta al Pueblo de Venezuela, publicada en la Gaceta de Caracas del 8 de Marzo de 1811, citada por Morón (2003) “*Individuos que componen el Poder Ejecutivo en Venezuela*: D. Cristóbal Hurtado de Mendoza, D. Juan Escalona, D. Baltasar padrón. La Presidencia será por turno sin poder pasar de un mes” (p.39).

En lo relativo al Poder Judicial de la Confederación, está depositado en una Corte Suprema de Justicia residente en la ciudad Federal y los demás tribunales subalternos y juzgados inferiores que el Congreso estableciere temporalmente en el territorio de la unión.

**b) Constituciones Nacionales de 1819 y 1821: Implantación del Centralismo**

En adelante nuestra vida republicana se ve marcada por episodios de más Centralismo y menos Federalismo y a la inversa, sin dejar de lado algunos textos constitucionales que mantuvieron posiciones intermedias; el primer caso, es decir, más Centralismo es el que se presentó en los textos constitucionales de 1819 y 1821, sancionadas por el Congreso de Angostura, en la actual Ciudad Bolívar, y el Congreso General de Colombia en Cúcuta, respectivamente, siendo el mentor de ambas el Libertador Simón Bolívar, y cuyo rasgo fundamental de dichos textos lo es la idea de implantación del Estado Centralista, y la manifestación de prejuicios antifederales (La Riva, 2004).

**c) Constituciones Nacionales de 1830, 1857 y 1858: Fluctuaciones entre sistemas mixtos o Centro-Federales y Centralistas**

Luego de la caída de la unión colombiana en 1830, surgen en el escenario nacional dos grupos o tendencias que a partir de allí y hasta la conclusión de la Guerra Federal se mantendrán en pugna por el poder, lo cual obviamente se reflejó en los textos constitucionales de 1830 y el de 1858, no porque fuesen Constituciones propiamente Federales sino porque estaba clara la presencia de tales ideas en un sector de la población venezolana de entonces, aun cuando las mismas no eran del todo perfeccionadas, en contraposición a las ideas centralistas, autoritarias y personalistas de la clase militarista.

De esos grupos, en primer lugar se destaca el conformado por dirigentes civiles que permanecieron fieles a la independencia y que pertenecían a élites económicas y culturales que pretenden sin éxito fundar un Estado basado en las decisiones y el gobierno a través de una soberanía popular que sólo ellos representan e interpretan, frente al analfabetismo y desposesión del común de la población, que claro está, no tiene participación alguna en esta suerte de democracia representativa intelectualista y censitaria (Oropeza, 1969).

A esa concepción del primer grupo se va a oponer lo que Oropeza (1969) llama “...una nueva y poderosa fuerza que surge de la guerra emancipadora [constituida por los jefes militares que vienen a] reclamar con el imperioso título castrense una participación decisiva en el destino del país” (p.26). El resultado de esta contraposición de intereses desemboca en una fórmula conciliadora de estos factores de poder contenido en la relación caudillo – oligarquía, de la cual es expresión la Constitución Nacional de 1830 (Oropeza, 1969).

Al referirnos al texto constitucional sancionado en Valencia, el 22 de Septiembre de 1830, en primer orden es necesario resaltar el hecho de que los integrantes del Congreso Constituyente que la crearon y aprobaron, de manera unánime descartaron las fórmulas puramente centralista o puramente federalista, adoptándose un sistema Centro - Federal o mixto, para ello el argumento de tales congresistas fue “...que con este proceder existiría una mejor relación entre los altos poderes de la nación y los de las provincias, ya que los pueblos podrían cuidar directamente sus intereses locales” (Fundación Polar, 1997, p.1021).

Destacan como principales rasgos característicos de la Constitución de 1830: la división de Poderes, la prohibición de la reelección inmediata del Presidente de la República, el Poder Legislativo es bicameral, con relación al Poder Judicial mantiene el mismo sistema de elección de 1819 en la Corte Suprema de Justicia, sus cinco miembros vitalicios serían propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Representantes, y por ésta al Senado (La Riva, 2004).

El pacto contenido en la Constitución de 1830, que mantuvo el equilibrio en sus veintisiete años de vigencia, se cae debido a que las querellas internas fundadas en discrepancias ideológicas que no tenían una verdadera definición, producidas en el grupo civilista ceden en beneficio del partido militarista.

Posteriormente sigue la Constitución Nacional de 1857, cuyo objetivo político circunstancial es el de permitir la reelección del presidente José Tadeo Monagas, y procediendo a centralizar por completo la organización del Estado.

El escenario que da paso a la Constitución de 1858 está compuesto por la torpeza y el oscurantismo del Jefe militar de 1857 José Tadeo

Monagas, frente a los civiles ahora divididos en Conservadores o Godos y los Liberales como facciones rivales, teniendo preponderancia los conservadores que improvisaron un caudillo, naturalmente dominado por ellos, para la jefatura provisional del Estado, este es el General Julián Castro quien promulga la Constitución Nacional, el 31 de Diciembre de 1858 (Oropeza, 1969).

Resalta en este texto constitucional el que es una especie de “...nueva edición, reformada y mejorada de la Constitución de 1830” (Fundación Polar, 1997, p.1013). Y en ese sentido dentro de un sistema mixto Central – Federativo, en ella prevaleció la tendencia descentralizadora aún cuando no se usó la palabra Federación, destacando como rasgos innovadores la división de poderes en Poder Nacional y Poder Municipal, siendo el primero de ellos a su vez dividido en Ejecutivo, Legislativo que es bicameral y Judicial que se mantiene igual que en la Constitución de 1830. En cuanto al segundo, la autonomía local se amplía considerablemente y el poder es ejercido por “las legislaturas, los gobernadores de provincia, “[y] los concejos municipales en cada cantón” (Fundación Polar, 1997, p.1023).

Aunque la Constitución de 1858 significó la conciliación entre conservadores y liberales, no obstante las pugnas continuaron, dada la preponderancia e influencia que tuvieron los primeros en la Convención de Valencia en 1858, y aun cuando la Constitución valenciana consagró dogmas y principios de democracia política, ante esto y a falta de una razón consistente para alzarse en armas, los liberales argumentaron como motivo para el inicio de un conflicto sangriento el hecho de que la Constitución en comento no acogió la forma Federal, considerada por representantes notables de la sociedad como la forma más adecuada para implantar en cualquier país un sistema de organización política y social perfecto; pretendiendo ocultar con ello el verdadero ánimo que los movió y que no fue otro que su impotencia para dominar al presidente Julián Castro (Oropeza, 1969).

En términos generales, en la Guerra Federal desarrollada entre 1859 y 1863 se enfrentaron los dos bandos políticos que venían luchando por el poder desde 1846: Conservadores de tendencia Centralista (burguesía comerciante caraqueña) y Liberales de tendencia Federalista (militares ex luchadores de la Independencia recompensados con el otorgamiento de tierras).

Desde la perspectiva política, conviene señalar que durante el tiempo que duró la contienda armada, el debate político estuvo centrado en Caracas, en torno a la oposición entre los sectores liberales y conservadores. Roto el consenso inicial de 1858, Julián Castro buscó la alianza de uno u otro bando con el fin de lograr su permanencia en el poder, y con estas maniobras sólo se logra acelerar su caída en 1859. No obstante, en el propio seno del Partido Conservador se enfrentan dos tendencias: la de los “civilistas” o “legalistas”, que apoyan a Manuel Felipe Tovar y Pedro Gual; y la de los “dictatoriales”, quienes promueven la figura de José Antonio Páez como única salida para restablecer la paz. (Gil, 1967).

En lo que respecta a sus consecuencias, se puede afirmar que la Guerra Federal no modificó las estructuras de una sociedad agraria tradicional, y sí diezmó enormemente a los grupos oligárquicos. La solución conciliatoria adoptada con la firma del Tratado de Coche, el 22 de Mayo de 1863 consagró el triunfo nominal de la Federación, aunque en la práctica este principio político nunca pasó de ser una ficción. La firma de dicho Tratado no sólo pone fin a la Guerra Federal sino que precede a la Constitución de 1864, promulgada por el Presidente Juan

Crisóstomo Falcón, y que aparece en el escenario de un Liberalismo triunfante que en realidad es representado, tal como señala Oropeza (1969), “[por] (...) los grandes y pequeños caudillos, jefes de montoneras y cuarteles, a quienes tienen sin cuidado leyes y constituciones” (p.30).

#### **d) Constitución Nacional de 1864: Retorno del Estado con forma Federal**

Aun cuando la historia registra de manera implacable la realidad, tal y como se explicó en la idea antes citada, no se puede dejar de lado la importancia teórica que tuvo la Constitución de 1864, sancionada en Marzo de ese año en Caracas por la Asamblea Nacional Constituyente de la Federación, Promulgada por el Presidente de la República Juan Crisóstomo Falcón, en Coro y refrendada por los Ministros en Caracas en Abril de 1864; la cual en su texto y a lo largo de sus diez años de duración consagró la forma Federal del Estado, en el fondo acentúa la descentralización político territorial contemplada en la carta de 1858, y “Las provincias adquieren autonomía y reciben el nombre de Estado y con ello la República pasa a llamarse Estados Unidos de Venezuela, el cual duraría hasta el año 1953” (La Riva, 2004, p.26).

Con respecto a la Constitución bajo estudio, el Diccionario de Historia de Venezuela de Fundación Polar (1997), afirma que:

Es una de las principales constituciones de Venezuela, ya que, aunque su vigencia es de apenas 10 años, constituye por los menos en su texto, una transformación del sistema constitucional venezolano al establecer la forma federal del Estado, que no obstante no haberse aplicado en la realidad, negada quizás por ésta, ha sido formalmente la estructura del Estado venezolano y se podría decir que toda la evolución constitucional y política posterior de Venezuela ha sido el desmontaje del sistema federal, ya en la práctica, ya en la normativa, pero quedando siempre en todas las constituciones posteriores unas reminiscencias o reliquias federales (p.1013).

Las principales características de la Constitución Nacional de 1864, pueden sintetizarse en el aumento de autonomía para las antiguas 20 provincias de 1856 las cuales ahora son estados independientes que a su vez conforman una nación libre y soberana, lo que abarca gobierno político, la administración de justicia, cuestiones locales y organización municipal, tomando elementos del federalismo norteamericano y del suizo; crea un tribunal especial y supremo de la federación, llamado Alta Corte Federal; en lo relativo a la reforma constitucional inicia el sistema de concurrencia de las voluntades de el Estado Federal y los estados miembros o federados, manifestadas a través de sus correspondientes

legislaturas. (Fundación Polar, 1997).

Dentro de esta estructura constitucional: “Cada estado es soberano, salvo en los casos expresamente señalados por la Constitución; los estados gozan de igualdad política entre sí, establecen su propio régimen interno, de acuerdo a los principios del gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable” (Fundación Polar, 1997, p, 1024) .

La Carta de 1864, adopta una división tripartita de los poderes públicos, en Ejecutivo Nacional que implica la administración general de la República en la persona del Presidente, electo mediante voto directo y secreto para un período de 4 años sin reelección inmediata (Brewer, 1997).

La Legislatura Nacional, equivalente al Poder Legislativo, el cual es bicameral integrado por la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, electos los primeros en número de dos por cada estado, y los segundos en número de uno por cada 24.000 habitantes; compete al Poder Legislativo además de dictar Leyes, resolver los problemas que puedan surgir entre los estados, la organización de aduanas, rentas, puertos, entre otros

asuntos de interés general (Brewer, 1997).

Y la Corte Federal, como Poder Judicial, integrada por 5 vocales seleccionados por el Legislativo Nacional de entre la lista presentada por las legislaturas de cada estado, a ésta le corresponde conocer las causas civiles y criminales en contra de los funcionarios diplomáticos, las que el Presidente mande a formar a sus ministros y las concernientes a las altas autoridades de los estados; cabe destacar la independencia de los tribunales de justicia de cada entidad federal ya que las causas iniciadas en ellos son de su exclusiva competencia, las cuales serán resueltas sin intervención ajena alguna (Brewer, 1997).

En referencia a ese texto constitucional y reflejando la realidad venezolana de aquel entonces, opina Oropeza (1969):

...la ley fundamental de la Federación, no obstante los esfuerzos del Presidente Falcón en obsequio de un real Estado de derecho, será constantemente desconocida, incluso caprichosamente interpretada por los Gobiernos provinciales, quienes imaginaron que “federación” significaba el fraccionamiento del país en pequeñas republiquetas que ni siquiera se creían obligadas a contestar las comunicaciones oficiales del Gobierno Central porque eso mermaría la extravagante autonomía de que se creían investidas (p.30).

A pesar de la existencia del Estado constitucional plasmado en la

Constitución aquí reseñada, el gobierno del Presidente Falcón demuestra su incompetencia para resolver la crisis de la ya comentada mala interpretación de la Federación que hicieron las entidades estatales, reflejada en una tendencia disgregativa y anárquica, ante la cual marca su caída frente al regreso de los caudillos, primero el General Monagas que paradójicamente regresa de nuevo al poder frente la desesperación y carencia de liderazgo de la oligarquía venezolana, seguido luego de Antonio Guzmán Blanco, para demarcar así ante una marcha continua y acelerada hacia el centralismo y gobierno autoritario y personalista, la desaparición del Estado constitucional en el siglo XIX (Oropeza, 1969).

Sobre el deterioro continuo y progresivo que sufriría el Federalismo venezolano después de la Constitución Nacional de 1864, apunta Oropeza (1969), que:

...si la federación nunca fue un hecho real de la vida venezolana, todas las constituciones “federalistas” del siglo pasado y las dictatoriales del actual [siglo XX], no hicieron innovaciones manifiestas en el sistema que falsamente proclamaban. Es así, por ejemplo, que desde 1864 hasta 1936, el poder legislativo nacional se constituyó con diputados y senadores elegidos en conformidad con las leyes de los Estados y que los tribunales hasta 1945 [fecha en se nacionaliza la justicia] se integrasen con arreglo a leyes estatales y que la justicia que administraban se iniciara y concluyera en los mismos

Estados (p.200).

Ese sostenimiento irreal de principios federalistas por parte de las Constituciones posteriores a la de 1864, se enfrentó a sucesivas normas que obraban de forma arrebatadora y desconocedora de la autonomía de los estados y las municipalidades, la cual nunca ha tenido carácter originario sino derivado de la vigencia de Leyes y Constituciones que proclamaban la estructura Federal del Estado, sobre todo en lo atinente a la materia tributaria entre otras de tendencia drásticamente centralistas, tales tipos de normas desfilaron por diversos textos constitucionales del siglo XX, tanto correspondientes a regímenes dictatoriales como democráticos, idea de la que no se pueden escindir las Constituciones Nacionales de 1961 y 1999 como textos más recientes de nuestra particular historia constitucional.

Por ello Oropeza (1969) afirma el carácter especialísimo o *sui generis* de la Federación venezolana al decir que la misma fue:

...Creada en 1864 por un pacto ficticio entre veinte entidades desprovistas de autonomía originaria, [y] ésta nunca fue respetada por el gobierno central e incluso por ley se ha venido reduciendo en lo económico y político sin que en ningún momento las disminuciones

consumadas tanto por los gobiernos dictatoriales como los gobiernos democráticos, hayan provocado conmociones ni reservas por las entidades afectadas (p.203).

**e) Constituciones Nacionales de 1874 y 1881: Inicio del desmontaje del Federalismo**

La Constitución de 1874 fue sancionada en Caracas el 23 de Mayo de ese año, promulgada por el Presidente Antonio Guzmán Blanco, en ella se instauró el voto público y firmado ante testigos contrario a un sistema de elección libre y secreta, el período presidencial se redujo a dos años, se establece la elección de un senador y dos diputados por estado, la autocracia se apoderó del poder.

Por su parte la Constitución de 1881, igualmente promulgada por Antonio Guzmán Blanco, busca zanjar en el orden general, los inconvenientes que suscitaba la forma Federal a la acción del gobierno y de la administración, por nuestra conformación social y política, conciliando los principios de esta forma de organización política y de la centralista.

Esta Constitución crea por primera vez la Corte de Casación, distinta y separada de la Alta Corte Federal y le atribuye el conocimiento y

decisión del recurso de casación. Los Estados que formaban la Federación se obligaban a presentar vocales para la Corte de Casación, compuesta de tantas personas cuanto fueran los Estados de la Federación; asimismo se obligaban a someterse a las decisiones de dicha Corte (La Riva, 2004).

Asimismo se sostiene que con esta Constitución, comienza el desmontaje del Federalismo en Venezuela; en ella pasa la administración de minas, terrenos baldíos y salinas al Poder Central (La Riva, 2004).

#### **f) Constituciones Nacionales de 1891 y 1893**

La Primera fue sancionada en Caracas el nueve de abril de 1891, bajo la Presidencia de Raimundo Andueza Palacios, su objetivo fue prolongar el período constitucional a cuatro años, manteniendo al presidente en ejercicio, eliminar el Consejo Federal y volver a la elección directa del presidente.

La segunda, sancionada en Caracas el 12 de junio de 1893, por la Asamblea Constituyente, y promulgada por el Presidente de la República Joaquín Crespo, en ella se vuelve al período presidencial de cuatro años, se acentúa el proceso centralizador, se mantiene la Corte de Casación, se

instituye la figura del Distrito Federal, y se crea el control constitucional de las Leyes y los actos del poder público nacional y estatal, convirtiéndose así en la primera Constitución en el mundo, en establecer este tipo de control.

**g) Constituciones Nacionales de 1901 y 1904: Inicio del Siglo XX**

Sancionada en Caracas el 26 de marzo la primera, y el 27 de Abril la segunda, respectivamente, y promulgadas ambas por el Presidente de la República Cipriano Castro. Como novedad se tiene que el presidente de la República lo eligen los presidentes de los concejos municipales, se unifican las cortes existentes creando la Corte Federal y de Casación, se acentúa el Poder Ejecutivo y el Legislativo en desmedro del Federalismo, se incrementa a 6 años el período presidencial (Fundación Polar, 1997). Y cabe referir que en el texto de 1901 se establece el funcionamiento del Distrito Federal.

**h) Constituciones Nacionales de 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931: Dictadura Gomecista**

Al inicio de este período fueron sancionadas las Constituciones de 1909 y 1914, en Caracas el 4 de agosto y el 13 de junio respectivamente,

son denominadas constituciones inauténticas, ya que no tienen un origen democrático genuino, pues estaban sometidas a la voluntad suprema del dictador: Juan Vicente Gómez, el cual desarrolló un movimiento centralista en lo político y administrativo, pasando la autoridad tributaria y judicial al Poder Central, con existencia del Distrito Federal, y el período presidencial es reducido a cuatro años y posteriormente en 1914 se incrementó a siete años con posibilidad de reelección (Fundación Polar, 1997).

En el desarrollo de las subsiguientes constituciones de esta etapa, se suprimió la capacidad tributaria de los estados al establecer el situado constitucional, declinando aún más los poderes a favor del Centralismo, el presidente nombra los presidentes de los estados, se logra exaltar el poder municipal, aunque sólo formalmente; se eliminó el cargo de vicepresidente, se elevó el período presidencial a siete años (Fundación Polar, 1997).

#### **i) Constituciones Nacionales de 1936 y 1945**

La primera sancionada el 16 de julio, y promulgada por Eleazar López Contreras; y la segunda el 23 de abril, promulgada por Isaías Medina

Angarita, respectivamente. En la Carta de 1936 existió el Distrito Federal, y en la Constitución de 1945 se elimina el Poder Judicial en los estados consolidándose la centralización, se reduce el mandato presidencial de 7 a 5 años, y se mantuvo la elección indirecta en tercer grado para presidente y de segundo y tercer grado para diputados y senadores (La Riva, 2004).

#### **j) Constitución Nacional de 1947: Democracia**

Fue sancionada en Caracas el 5 de Julio de ese año, y promulgada por el Presidente de la Junta Revolucionaria Rómulo Betancourt, en ella se extendió el sistema federado, la representación proporcional de las minorías para las elecciones del Congreso, estados y municipios, se incrementa el poder de control del legislativo sobre el ejecutivo, al implementar el voto censura a los ministros y su interpelación ante el congreso, en lo atinente al Poder Judicial, la denominación de Corte Suprema de Justicia sustituye a la anterior de Corte Federal y de Casación (Fundación Polar, 1997).

**k) Constitución Nacional de 1953: Dictadura. Minimización del Federalismo**

Este texto constitucional corresponde a una nueva dictadura, y fue sancionada el 11 de abril en Caracas por la Asamblea Constituyente, bajo el gobierno de Marcos Pérez Jiménez; en su contenido se retomó la denominación de República, desapareciendo así los últimos vestigios del Estado Federal, y se vuelve al sistema judicial de los dos Altos Tribunales: la Corte Federal y la Corte de Casación (Fundación Polar, 1997).

**l) Constitución Nacional de 1961: Condicionamiento formal del Federalismo**

Firmada el 23 de Enero de 1961 por Raúl Leoni en su calidad de Presidente del Congreso de la República, siendo que en aquella oportunidad el Congreso actuaba como órgano con facultades Constituyentes.

En materia de forma del Estado la Constitución Nacional de 1961, ratifica su carácter Federal, sin embargo lo califica bajo la conocida

fórmula según la cual el mismo está sujeto a los términos y modos que consagra la propia Constitución a lo largo de su texto, con lo que deja al descubierto el carácter particular o *sui generis* del Federalismo que más bien es una reminiscencia de éste y que se erige formalmente en cuanto a su cristalización, en una posibilidad futura, más que en una realidad (Fundación Polar, 1997).

Como forma de justificar esa fórmula tan controversial por su ambigüedad e imprecisión en cuanto al establecimiento de verdaderas estructuras Federales conforme a la doctrina, el constituyente de 1961 le da un significado o sentido distinto del que el Federalismo tiene en el derecho político, lo que equivale a que para comprender el Federalismo adoptado en la Constitución bajo estudio no se puede recurrir a una formulación expresa del mismo, ya que es inexistente, sino que éste se explica y complementa a lo largo de todo el texto constitucional (Oropeza, 1969).

En apoyo a la idea anterior, el mismo autor (1971) como miembro del cuerpo constituyente de 1961 expuso que:

De manera, pues, que cuando nosotros decimos que

Venezuela es un Estado federal, no queremos decir o significar unión de estados autónomos en virtud de un pacto integrador o unificador, queremos decir más bien que la federación está cargada en nuestro caso de aquellas sustancias y valores que nuestro pueblo adjudicó a la palabra “federación”, muy absurdamente desde luego, muy anticientíficamente desde luego, pero valores y sustancias por los cuales nuestro pueblo peleó y se desangró con una resolución, con una abnegación, con una bravura que hoy no pueden ser indiferentes a los legisladores de este país (p.170).

Con respecto a esta Constitución, señalan Pachas y Heredia (1986) el hecho curioso de que:

El pensamiento de 1961 no se correspondió a la experiencia que habían dejado las situaciones planteadas desde nuestra primera Constitución, la de 1811 hasta la de 1953 (...), de las que descubrimos una plataforma federal, otras veces centro-federal, pero siempre enmarcada en la teoría y no en la práctica, siempre presente el “Centralismo” con el aumento desmedido de funciones que se acordaban al Gobierno Federal, muchas veces confundiendo las ideas de “Federalismo” y “Democracia”; confundiendo también el Federalismo como forma de Gobierno y no como forma de Estado; sentenciando en forma casi total, la desaparición del Federalismo, incluso en su aspecto formal (p.68).

En ese sentido, sobre la Constitución de 1961 dice Urbina (2004) que:

...Podemos inferir que la entonces Comisión Constitucional era consciente de las omisiones que en la práctica adolecían el federalismo venezolano. (...) [E incluso] La exposición de motivos (...) asume una postura

modernizadora de sinceridad transaccional. Resalta que la federación en la tradición histórica venezolana es ingrediente vital de su código genético (...), pero atrofiado porque realmente la sociedad no ha entendido el trasfondo que implica sostener un Estado Federal... (p.106).

Una de las cuestiones importantes en lo atinente a la estructura de la Constitución Nacional de 1961, es lo relativo a la forma de atribuir las competencias, lo que se dio de modo totalmente inverso al que vivió el apareamiento de la Constitución norteamericana, por cuanto se presentó una situación práctica consistente en la delimitación de las competencias del Poder Central y de los estados integrantes de nuestra Federación (La Roche, 1976). En efecto, el texto constitucional de 1961 plantea que todo lo que no corresponda a las competencias de tipo Nacional o Municipal, queda asignado a los Estados, estableciendo de esta manera para los últimos un sistema residual de competencias lo cual fue reforzado con otras limitaciones constitucionales de tipo fiscal, consagrando así verdaderamente una Federación muy particular (Pachas y Heredia, 1986).

En concordancia con lo anterior, otro factor que condicionó al Federalismo en la Constitución Nacional de 1961, fue precisamente la restricción de la autonomía otorgada a las instancias regionales y locales,

verificada en la forma de distribución de competencias y a pesar de la consagración expresa de la autonomía municipal; lo que se reflejó en varias situaciones de tendencia centralizadora como el hecho de que los Gobernadores se establecen como agentes del Ejecutivo Nacional, señalándose en aquél texto su forma de elección y remoción, y dejando igualmente la facultad de su elección y remoción al Presidente de la República mientras no fuese dictada la Ley correspondiente; la cual junto a la Ley Orgánica de Régimen Municipal fueron creadas con tal retardo que no se podía ocultar la presencia de factores reales de poder opuestos a las ideas descentralizadoras (Cuñarro, Leal y Morales, 2001).

En cuanto al Poder Legislativo se mantiene en la Constitución de 1961, la tradicional estructura bicameral, con la Cámara de Diputados y la del Senado que en teoría, ésta debería representar a los estados miembros con sujeción al principio de igualdad y autonomía entre los mismos. Además queda en manos de ese Poder Legislativo denominado Congreso Nacional, la posibilidad de desarrollar a futuro un proceso sostenido de descentralización consistente en el traspaso de competencias Nacionales a los estados y municipios.

Sin embargo, se da otro atentado contra la maltrecha realidad

federalista venezolana, esta vez mediante la añadidura del Distrito Federal, idea que ya venía gravitando en la mente de los Constituyentes desde 1864, y se concretó en las Constituciones de 1893, 1901, 1909 y 1936 (Pachas y Heredia, 1986); y que es contrario al Principio Federalista ya que como se afirma en Fundación Polar (1997):

El Distrito Federal técnicamente [es] una zona neutra a los efectos federales y en aplicación de una mayor justicia matemática en la representación proporcional de las minorías se adjudican senadores adicionales, lo cual rompe con la idea de la igualdad de los estados miembros (p.1108).

Por otra parte, el contexto histórico en el que se crea la Constitución de 1961, exigía como una de las soluciones para romper con la tradición de autoritarismo presente en todos los gobiernos de la República desde 1811 y hasta entonces, e independientemente de las formas de Estado proclamadas por los textos constitucionales correspondientes; la decisión de un diseño constitucional fortalecedor del gobierno central en detrimento de la estructura federal que pasa a ser más nominativa que real (Fernández, 2003).

Según Fernández (2003), lo anterior se debió fundamentalmente a que de la existencia constante del autoritarismo en la historia política

venezolana, "...se culpa al federalismo que hizo fortalecer el caudillismo regional frente a un poder central débil, y que siempre sucumbiría ante los alzamientos provinciales de los caudillos, quienes terminaban por apoderarse del gobierno federal e instalando una férrea dictadura" (p.220).

Otro elemento que sirve para caracterizar a la Constitución de 1961 en lo referente al Federalismo, es uno que obró en ella como defensor del principio Federalista aún en contra de nuestra clara orientación política hacia el Centralismo, y lo es el hecho de la imposibilidad de que la Constitución fuera reformada o modificada por la sola voluntad del Poder Legislativo Nacional, requiriéndose necesariamente para ello la concurrencia de las Asambleas Legislativas de los estados que junto al último conformaban al Poder Constituyente (Oropeza, 1969).

Basados en las argumentaciones anteriores con respecto a la Constitución de 1961, sostenemos que la consagración del término Federal en dicho texto es realmente contradictoria, bastando para ello observar a grandes rasgos la organización de los estados y su fuerte relación de dependencia con el Poder Central, y seguimos a Pachas y Heredia (1986) cuando afirman que la Federación venezolana establecida

en 1961 es “(...) original, no copiada, sino que tomó en cuenta los valores y sentimientos que entonces calaron en la idiosincrasia del pueblo” (p.69).

### **Referencia a la Década de los Noventa como avance de la Descentralización**

Adicionalmente a las anteriores consideraciones sobre los aspectos más relevantes del Federalismo en la Constitución Nacional de 1961, consideramos como de obligada referencia en ese sentido, tanto desde el punto de vista histórico político como normativo, el desarrollo de los acontecimientos durante la década de los noventa, los cuales se vieron impulsados definitivamente por la crisis del sistema político venezolano, que a su vez fue motivada por la necesidad de perfeccionar la democracia que ya contaba con varias décadas de existencia en el marco del texto constitucional en comento, caracterizándose dicha crisis fundamentalmente por la deslegitimación en aumento de los Partidos dominantes de la época y las persistentes tensiones sociales, generando en los diversos actores políticos: los Partidos, la Academia, la Iglesia, el sector empresarial, la sociedad civil y líderes regionales, la necesidad de

una especie de relanzamiento de la democracia, lo que se hizo sobre la base de un nuevo esquema institucional que fuera capaz de atender las nuevas exigencias políticas y sociales y que permitiera la reforma del Estado (Brewer, 2008).

En Venezuela durante el siglo XX, se venía sintiendo el resultado de un esquema exacerbadamente centralizador, el cual implicó relaciones de absoluto control de los gobiernos estatales y municipales; por ello quizá ya se empezaban a observar signos que fueron un preludio de lo que sería el proceso político de descentralización, que se desarrolló en los años noventa como mecanismo para redistribuir el poder en nuestra sociedad, tales como la sanción por parte del Congreso Nacional de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en 1978, lo cual se hizo en aplicación de la norma constitucional que permitía tal posibilidad; así como la creación en 1984 de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que obedeció a los intentos de abordaje de la crisis que se estaba planteando en el país, y que abrazó a los distintos actores políticos en las negociaciones hacia la descentralización (Mascareño, 2004).

Así, en los años subsiguientes se impulsó de manera contundente la descentralización en nuestro país mediante la aprobación de diversos instrumentos legales, a saber:

a) Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de estado, sancionada en Agosto de 1988 y reformada en Abril de 1989;

b) Ley sobre el período de los Poderes Públicos en los estados, aprobada igualmente en Abril de 1989;

c) Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en Junio de 1989 que define a la figura del Alcalde y su correspondiente elección;

d) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) en Diciembre de 1989. Posteriormente se aprueban en el ámbito fiscal:

e) Decreto Ley de la Presidencia de la República que Regula los Mecanismos de Participación de los estados y municipios en el Producto del Impuesto al Valor agregado (IVA), y crea el Fondo

Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), en Noviembre de 1993. Y finalmente;

f) Ley de Asignaciones Especiales para los estados derivados de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en Noviembre de 1996.

Es evidente la incidencia que en su momento generaron tales instrumentos legales sobre la estructura estatal y el sistema político venezolano, por cuanto se trataba de revertir el viejo esquema de sumisión de los Territorios frente al Poder Central existente en toda nuestra historia constitucional, de modo que se puede esquematizar tal incidencia en tres ámbitos (Mascareño, 2004):

1) En el Sistema Político: Fue influenciado de modo ineludible por las nuevas formas de distribución y legitimidad del poder, consecuencia directa de la posibilidad de elección universal, directa y secreta para un período de tres años con posibilidad de reelección por una sola vez tanto para Gobernadores como para Alcaldes, según lo previsto en la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de estado y la reformada Ley Orgánica de Régimen Municipal, respectivamente.

Igualmente se observa no sólo el surgimiento sino también el fortalecimiento de liderazgos regionales lo cual es consecuencia del proceso político producido a partir del desarrollo de la descentralización, generándose transformaciones en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, ya que ahora los nuevos funcionarios estatales y municipales, al haber sido electos por el pueblo cuentan con mayor legitimidad y eso les permite competir con los líderes nacionales por el control del territorio (Mascareño, 2004).

2) En los Regímenes de Competencias: A raíz del impulso de las reformas descentralizadoras, se planteó la coexistencia de dos regímenes para la distribución de las competencias; el primero es el que estableció las competencias exclusivas de los municipios, desarrollado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1978, siendo importante acotar que ya la Constitución de 1961 contenía un Capítulo sobre los municipios. Igualmente con la Reforma de la Ley en comento, hecha en 1989 hay una tendencia a la recuperación de atribuciones municipales (Mascareño, 2004).

El segundo es el de los estados, contenido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) de 1989, que estableció un sistema de diferencia entre competencias concurrentes y exclusivas. En cuanto a las competencias concurrentes con el Poder Central, en la práctica se ha observado cierto retraso en el logro de los correspondientes procesos de transferencia. Mientras que en lo que toca a las competencias exclusivas de los estados, la correspondiente transferencia ha sido más expedita lo que ha permitido el aumento de los ingresos propios, al ser el mismo estado el que explota y administra los servicios inherentes a tales competencias (Mascareño, 2004).

3) En las Reglas Fiscales: Como mecanismo de redistribución fiscal entre el Poder Central y los territorios, es decir, como forma de ingresos para la descentralización, en nuestro país históricamente se ha usado la figura del Situado Constitucional, esa partida de asignación presupuestaria anual que debía transferirse del total de los ingresos ordinarios nacionales a los estados y municipios, fue incrementada notablemente por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y

Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) de 1989 (Mascareño, 2004).

A lo anterior, también se agregó la implementación de los impuestos al consumo tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que se estableció con un régimen de recaudación centralizado en el cual participarían los estados y municipios en los recursos recaudados a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), (Brewer, 2008).

Una tercera forma de ingresos que se estableció en el desarrollo del proceso de descentralización, fue la que consagró la Ley de Asignaciones Especiales para los estados derivados de Minas e Hidrocarburos (LAEE), creada en 1996 en desarrollo de la previsión constitucional. Dicho texto legal permitió la transferencia de cierto porcentaje de los recursos Nacionales producto de los tributos provenientes de la Ley de Hidrocarburos y la ley de Minas, previa deducción de lo correspondiente al Situado Constitucional, para los estados y municipios, incluyendo a aquellos estados que no participan en la explotación del ramo en cuestión.

Como cuarto mecanismo de ingresos por vía de redistribución fiscal, tenemos el sistema contemplado en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) para los estados, dentro del cual como afirma Mascareño (2004) “...al asumir la prestación de los servicios que le fueran transferidos por el gobierno nacional, recibirían, previa firma del respectivo convenio, los recursos que a tal fin eran destinados por la entidad central responsable de ofrecer el servicio en cuestión” (p.455).

Por último, el quinto mecanismo de ingresos para la descentralización lo constituyó la posibilidad de que los estados y municipios generaran modos de financiamiento propios, lo que siempre estaría sometido a las variaciones propias de la dinámica económica; y siendo necesario resaltar que en este escenario los estados resultan desfavorecidos con respecto a las entidades municipales ya que estas últimas cuentan con mayores mecanismos productores de ingresos propios.

Finalmente, sostenemos junto a Mascareño (2004) que: “La estructura del estado no es la misma y las modalidades de negociación entre estados y municipios con el gobierno central tendieron en la década de los 90

hacia situaciones diferentes a la absoluta supeditación predominante en la historia anterior” (p.457). Y afirmamos que esta década dejó un gran aporte al Federalismo venezolano no sólo por superar a través de mecanismos legales las limitaciones constitucionales del texto de 1961, sino también por servir de referencia normativa conjuntamente con aquél texto hacia el avance a la Constitución de 1999, que como se observa en el contenido de la presente investigación, tanto del desarrollo legislativo de esta última como de la praxis política han resultado en un retorno a escenarios de centralización que habían sido superados en la década en comento.

#### **m) Constitución Nacional de 1999: En vigencia. Fuerte detrimento del Federalismo**

Nacida en medio de una efervescencia social y política producto del colapso generalizado de la institucionalidad política venezolana, al quedar rezagados una serie de actores políticos como los partidos tradicionales frente a la incontenible voz popular que clamaba por el funcionamiento de dichas instituciones en su beneficio; y siendo producida igualmente tras una ardua batalla jurídica y de opinión pública

en la que se planteaba la controversial posibilidad de sustitución de su predecesora la Constitución de 1961, finalmente mediante referéndum popular se aprueba el texto final de nuestra vigente Constitución el 15 de Diciembre de 1999, redactado por una maratónica actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, también convocada mediante referéndum popular, todo ello bajo el auspicio del actual Presidente de la República Hugo Chávez quien esgrimiera como bandera de su campaña política la imperiosa necesidad que tenía el pueblo venezolano de darse un nuevo texto constitucional cónsono con sus legítimas aspiraciones, hasta entonces insatisfechas, y con el correr de los nuevos tiempos.

Al respecto afirma, Viciano (2004) que:

No podía ser de otra forma, por cuanto la Norma Fundamental se convirtió en la columna de un proceso de cambio político que quería fundamentar en un nuevo texto constitucional la promoción de un nuevo Estado, adaptado a las necesidades de una sociedad que había experimentado notables cambios en las últimas décadas. (...) Por ello (...) no es gratuito afirmar que la Constitución de 1999 inaugura un nuevo período en la historia constitucional venezolana (p.42).

Así, nos encontramos con una Constitución que en lo referente a la forma o estructura del Estado establece la forma Federal, agregándole la

expresión descentralizado a su artículo cuatro que reza textualmente: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”; planteando de este modo y en este sentido igual a su predecesora de 1961 un Federalismo muy particular o sujeto a ciertas especificidades constitucionales, que en realidad se aleja del federalismo teórico tradicional.

El Estado Federal Descentralizado que se configura en la Constitución bajo estudio, se compone por la entidades políticas en las que se divide el poder público, según su Título IV, capítulos II, III y IV respectivamente, vale decir, Estado Central, estado regional y municipios.

Siendo necesario destacar además que los estados y municipios como entidades territoriales gozan de autonomía, lo que incluye el reconocimiento de personalidad jurídica para los mismos aunado a la dotación de un gobierno y administración pública ejecutados por autoridades de elección popular (Cuñarro, Leal y Morales, 2001).

No obstante lo anterior, se presenta en contraste la exagerada

concentración de funciones del Poder Público Nacional, lo cual se observa en los artículos 156 y 236, dando así un excesivo protagonismo al Ejecutivo Nacional, redundando en Centralismo por cuanto no hay un traslado fluido de competencias y funciones a las entidades regionales y municipales; planteándose con ésta evidente contradicción uno de los obstáculos para la realización efectiva del Estado Federal (Cuñarro, Leal y Morales, 2001). De este modo se hace honor a la muy bien conocida coletilla que ajusta al Federalismo a los términos de la propia Constitución, y que como es sabido proviene del texto de 1961 (Brewer, 2000).

Uno de los argumentos que aporta el autor citado en apoyo de su opinión, es el exacerbado presidencialismo que como signo centralista ha estado presente en todas las constituciones venezolanas, mas sin embargo se enfatiza mucho más en el texto de 1999 debido a que (Brewer, 2000):

[En ella se mezcla] el presidencialismo con el militarismo, [y se] exagera el primero gracias a la extensión del período constitucional del Presidente de la República, con reelección inmediata y en virtud de la pérdida de balance o contrapeso de los dos poderes, entre otros aspectos por la eliminación del bicameralismo. Además, contempla la posibilidad de disolución de la Asamblea Nacional por parte del Presidente e incluye reformas como la

regularización de las leyes habilitantes o de delegación legislativa a los fines de emisión de Decretos-Leyes lo cual refuerza el presidencialismo (p.106-107).

En concordancia con el anterior criterio sobre el presidencialismo en la Constitución de 1999, sostiene Combellas (2001) su opinión contraria a tal exacerbación en los términos siguientes: “La consagración de la reelección inmediata conjuntamente con la ampliación del período presidencial a seis años, (...) y los exigentes requisitos que dificultan la revocación de su mandato, han potenciado el poder presidencial en Venezuela” (p.157).

En lo que respecta al establecimiento de la descentralización, incluida como política de carácter nacional en el artículo 158 de la Constitución vigente, y la creación de un órgano denominado el Consejo Federal de Gobierno, consagrado en el artículo 185 *ejusdem*, del cual se desprende como función principal la realización efectiva de la descentralización y transferencia de competencias de parte del Poder Nacional a los estados y municipios; en este punto nuevamente se hace notar el aspecto de contradicción no sólo en la letra del propio texto constitucional sino más aún en la realidad práctica, en ese sentido y en conexión con el excesivo

presidencialismo arriba comentado, compartimos el criterio sostenido por

Gómez y Arenas (2001):

La personalización del poder político se muestra de este modo como inhibidora de las posibilidades de construcción de ciudadanía y negadora de la necesaria horizontalización del poder a partir de procesos como el de descentralización. A pesar de que la Constitución Bolivariana en su artículo 185 prevé la organización de un Consejo Federal [de Gobierno] cuya función es coordinar políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, con lo cual el espíritu descentralizador de la Carta queda recogido, la realidad ha evidenciado otra cosa. Desde que el Comandante Chávez se inició en su ejercicio de gobierno, la tensión entre éste y los poderes regionales y locales de gobierno ha sido la nota dominante (p.114-115).

Finalmente, otro gran obstáculo que hace prácticamente nugatorio el principio federalista en la Constitución de 1999, lo es asunción de un Poder Legislativo Unicameral el cual por primera vez se consagra de este modo, dejando de lado al tradicional bicameralismo como elemento típico y fundamental de un Estado Federal, rompiendo así con la tradición constitucional venezolana que venía desde 1811 (Avellaneda, 2004).

La evidente contradicción que aparece entre el Estado Federal

Descentralizado propugnado en el artículo cuatro y un Parlamento Unicameral que como se dijo es el modelo correspondiente al nuevo diseño constitucional de 1999, va mucho más allá del cambio de nombre para el Poder Legislativo Nacional y adquiere un carácter fundamental ya que tal y como afirma Avellaneda (2004) “(...) implica una serie de repercusiones en el sistema político, sobre todo en lo que se refiere al funcionamiento del sistema federal y la participación de los Estados en el proceso de formación de las leyes nacionales” (p.323).

El bicameralismo es importante en un Estado Federal para garantizar el equilibrio en las decisiones y leyes que afectan a todos los estados miembros, en ese sentido se afirma que (Avellaneda, 2004):

(...) una de las características de los Estados federales es la existencia de una Cámara que represente los intereses de los Estados. Un rasgo típico del federalismo es un parlamento bicameral que permita que todos los Estados miembros de la Federación participen por igual en la creación de la legislación nacional o federal y en las decisiones políticas nacionales, pues todas tienen el mismo número de representantes en la Cámara Alta o Federal, independientemente de su población (p.325).

Además de la anterior razón esgrimida como fundamental para un Estado Federal y de nuestro actual vacío e imposibilidad de que

efectivamente los estados se puedan hacer partícipes de la formulación y control de la legislación y las políticas nacionales, doctrinarios como La Roche (1991) opinan a favor del bicameralismo y su utilidad práctica ya que este sistema permite una discusión más cuidadosa y reflexiva para que las leyes como productos finales hayan pasado por los filtros legislativos.

Para el cambio del sistema Bicameral al Unicameralismo, lo que imperó en los debates de nuestra Asamblea Nacional Constituyente fueron las argumentaciones políticas, lo que a nuestro entender no debió sacrificar las razones teóricas antes señaladas, así se pretendió justificar el cambio en la estructura del Poder Legislativo Nacional en el texto constitucional basándose en la ineptitud en el funcionamiento de nuestro tradicional Congreso bicameral, integrado por Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; alegando los Constituyentistas primordialmente que para hacer sentir el cambio en el pueblo era necesario pasar de un sistema a otro.

Pudiendo resumirse estos planteamientos y argumentaciones en contra del bicameralismo en las razones técnicas de simplificación en la

formación de las leyes y presupuestarias como la reducción de costos, no obstante se insiste en que privaron los motivos políticos (Avellaneda, 2004).

De este modo el texto de la Constitución de 1999 consagra a los Diputados como representantes del pueblo y de los estados según lo pautado en el artículo 186, seleccionados por votación universal, directa y secreta.

Ante la eliminación de la Cámara de Senadores, que era la que garantizaba la representación y participación de los estados en la toma de decisiones nacionales, este nuevo sistema comprende que los Diputados, como representantes del pueblo, no están sujetos a mandatos ni instrucciones sino a su conciencia, en este sentido tienen cierta independencia de actuación frente a los gobernados, siendo esta una característica de la teoría de la representación política que rige a los gobiernos representativos, a lo que finalmente se agrega otra innovación de la Constitución de 1999 como lo es la posibilidad de revocar el mandato a los Diputados previo cumplimiento de los requisitos establecidos para ello (Avellaneda, 2004).

## **Referencia a la posibilidad de Reforma a la Constitución Nacional de 1999**

Adicionalmente no podemos obviar el proceso político que se presentó en nuestra realidad venezolana en el año 2007, consistente en la tramitación de la Reforma a la Constitución de 1999, conforme a su artículo 342 y siguientes.

A ese proceso de Reforma Constitucional nos referimos de modo ilustrativo específicamente en lo atinente al tratamiento del Federalismo como forma del Estado. Haciendo énfasis en que en el escenario propuesto escapa del abordaje conforme a la rigurosidad metodológica y parámetros delimitadores de esta investigación.

La reforma originalmente propuesta por el Ejecutivo Nacional y presentada para su discusión a la Asamblea Nacional, la cual luego fue procesada por el Poder Electoral, planteó básicamente como puntos interesantes o inherentes al tema del Federalismo en nuestro país, cambiar el artículo 16 de la vigente Carta Magna que plasma la organización político territorial de la República, dividiendo al territorio en Estados, Distrito Capital, Dependencias y Territorios Federales, y la

organización en Municipios; lo que sería sustituido por una “nueva geometría del poder”, tal como lo señaló el Proyecto de Reforma Constitucional (2007: artículo 16):

El territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal en el cual tendrá su sede la capital de la República, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares. La vigencia de los territorios federales y de los municipios federales quedará supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva. Los estados se organizan en municipios.

La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia.

A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley, y que constituyan formas de Autogobierno y cualquier otra expresión de Democracia Directa.

La ciudad comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los auto gobiernos comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, podrá crear mediante decreto, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley.

Los distritos funcionales se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades

económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país.

La creación de un distrito funcional implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho distrito funcional y en consulta permanente con sus habitantes.

El distrito funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de estos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan.

La organización y funcionamiento de la ciudad federal se hará de conformidad con los que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo.

En el territorio federal, el municipio federal y la ciudad federal, el Poder Nacional designará las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley y sujeto a mandatos revocables.

Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano.

Las provincias federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que estos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere.

La Organización político-territorial de la República se regirá por una ley orgánica”.

Con respecto al anterior artículo de la propuesta de reforma hecha por el Presidente de la República, cabe destacar que la Asamblea Nacional eliminó el requisito del referéndum aprobatorio para la creación de las nuevas figuras territoriales.

Igualmente el actual artículo 168 que presenta a los Municipios como unidad política primaria de la organización Nacional, con personalidad jurídica y autonomía limitada por la propia Constitución y la Ley; que comprende la elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia y la creación, recaudación e inversión de sus ingresos; sufriría grandes cambios no sólo por la nueva geometría del poder ya señalada, sino por las propias implicaciones del texto que planteaba su sustitución, en el nuevo artículo 168 contenido en el Proyecto de Reforma Constitucional, en los términos siguientes:

Los municipios gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:

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

En sus actuaciones el municipio estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista.

Por otra parte el actual artículo 136, cuyo contenido distribuye el Poder Público en Municipal, Estatal y Nacional, y a su vez éste último se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral; teniendo cada una de esas ramas sus funciones propias y debiendo

colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado; se proponía ser sustituido por el siguiente nuevo artículo 136:

El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional.

Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.

El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley.

Con la reforma así planteada y por cuanto las Constituciones son la expresión de la organización política y jurídica de una sociedad, en ese sentido nos apoyamos en Sartori (1994) cuando afirma que: “Las Constituciones son “formas” que estructuran y disciplinan los procesos de toma de decisiones de los Estados (...) Son ante todo *procedimientos* cuya intención es la de asegurar un ejercicio controlado del poder” (p.217); se considera necesario precisar que en general y en especial en los artículos que atañen al Federalismo como estructura estatal, si bien es cierto que no se cambió lo pautado en el artículo cuatro del vigente texto

constitucional, no lo es menos el hecho de que se presentó una nueva concepción geopolítica y la creación de nuevas estructuras, cargadas de ambigüedad en su integración conceptual, y en apariencia se propendía a la descentralización pero en el fondo aguardaba un exacerbado Centralismo, por ello compartimos la opinión de Rachadell (2007) cuando afirmó:

...El espíritu del proyecto de reforma encierra el propósito de darle base constitucional a nuevas estructuras del sector público sin eliminar las anteriores, lo que crea un paralelismo o duplicidad entre ambos órdenes de estructuras y se refleja tanto en la organización de la administración pública, como en la administración presupuestaria (...) [y] el resultado sería la duplicidad entre órganos de la estructura federal y municipal tradicional y entre órganos de la nueva estructura centralizada (p.25).

### **Definición de Términos Básicos**

Nos parece importante señalar que las definiciones que se acompañan a continuación no son de tipo conceptual sino que están operacionalizadas y obedecen a los lineamientos planteados dentro del contexto de la presente investigación.

**Federalismo:** Sistema jurídico y político en el que la estructura estatal se basa en la formación de una entidad de Poder Central que se sitúa por

sobre los estados pre existentes y que voluntariamente subordinados a él, conservan ciertas formas de autonomía.

**Confederación:** Nombre dado a las uniones de Estados en la antigüedad. Y en referencia al Federalismo: denominadas así las primeras expresiones de Estados Federales, antes de que dicho principio tomase forma bien definida a raíz del constitucionalismo norteamericano.

**Constitución:** Encuadramiento bajo formas jurídicas y políticas que de manera suprema sistematiza y organiza los acuerdos, aspiraciones, ideas y necesidades de los diversos actores de una sociedad en un momento y lugar determinados; estableciendo las estructuras y mecanismos de poder y los modos de ejercerlo frente a las personas y cosas integrantes de dicha sociedad.

**Estado:** Entidad jurídica abstracta o ficticia que unifica y organiza a los elementos población y territorio bajo una relación estructural de poder y que se sobrepone de manera independiente y diferenciada de sus elementos integrantes.

**Estado Federal:** Estado compuesto por varios estados que se desprenden consensualmente de parte de su soberanía o autonomía para formar una superior a ellos, a la cual se someten con el fin de que esa entidad superior dirija ciertas competencias que abarcan las más legítimas aspiraciones de satisfacción de dichos pueblos voluntariamente federados.

**Estado Central o Unitario:** Estructura política en la cual el centro de poder es uno solo y de allí éste se enfoca e impone, ejerciendo la totalidad de las competencias, a los ámbitos periféricos comprendidos en la población y el territorio en una nación determinada; sin que haya posibilidad de transferencia alguna de esas competencias a otra unidad que pueda compartir dicho poder.

**Historia Constitucional:** Conocimiento, reconstrucción y estudio de las experiencias vividas por las diversas naciones en sus episodios de organización jurídica y política mediante la implantación de un sistema normativo superior que generalmente se caracteriza por definir la forma de sus relaciones de poder a través de la figura del Estado.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

#### **Diseño metodológico de la investigación**

El criterio metodológico que orienta el desarrollo de la presente investigación se sustenta en primer término dentro del método deductivo, siguiendo a (Halvani, 1987), definimos método como "...la aplicación de leyes lógicas sobre la práctica del pensamiento, es decir, la traducción de la lógica formal en pasos de investigación concretos" (p.83); así se entiende por método un plan de procedimiento elaborado sobre la base reflexiva que provee pautas lógicas y posibilita la selección de técnicas idóneas para el desarrollo de objetivos intelectuales de un modo eficaz y con valor científico; siendo la característica fundamental del método deductivo la descomposición en un curso descendente del todo en sus partes, es decir, de lo general a lo particular mediante una operación de análisis (Palella y Martins, 2003).

La misma consta de un diseño bibliográfico, fundamentado en la estrategia de revisión y recopilación ordenada, rigurosa y profunda de datos documentales de variada índole, lo que permite analizar los fenómenos que constituyen los objetivos del presente estudio para contribuir a la producción de conocimiento científico (Palella y Martins, 2003).

En el mismo orden de ideas, la investigación es de enfoque cualitativo y de tipo documental ya que la población está representada por datos contenidos en una serie de documentos, que constituyen justamente la fuente principal de información y de cuyo análisis e interpretación se desprende el propósito de profundizar sobre el conocimiento del problema de investigación, al cual lógicamente accedimos de

manera indirecta mediante la aplicación de técnicas y procedimientos para estudiar los datos documentales y que se erigen en el intermediario entre el sujeto y el objeto de la investigación (Palella y Martins, 2003).

Enfatizando lo anterior, Finol y Nava (1993), aporta la siguiente afirmación de investigación documental: “Proceso sistemático de búsqueda, selección, lectura, registro, organización, descripción, análisis e interpretación de datos extraídos de fuentes documentales existentes en torno a un problema, con el fin de encontrar respuestas a interrogantes planteadas en cualquier área del conocimiento humano” (p.18). Asimismo este tipo de investigación se basa en la obtención y análisis de datos que pueden ser tomados de materiales impresos o de cualquier otro tipo de documentos (Arias, 1999), y atendiendo al particular interés de corte político jurídico del tema que nos ocupa, seguimos a Nava (2004):

...libros, artículos de revistas y periódicos, textos, CD, diskettes, cintas magnetofónicas, videos, resúmenes científicos, sentencias, expedientes, leyes, códigos, normas, anuarios, recopilaciones, derecho comparado, diarios de debate de cuerpos legislativos, informática jurídica, actas de asamblea, exposición de motivos de instrumentos legales, entre otros (p.12).

El nivel correspondiente en primer lugar es histórico, ya que la investigación está orientada a estudiar el fenómeno de la presencia del Federalismo como forma de Estado en Venezuela a lo largo de su historia constitucional, que va desde el año 1811 hasta la Constitución de 1999. En este aspecto autores como Haluani, (1987), plantean lo que él llama método histórico como una de las formas de abordaje del fenómeno político y en este sentido nos parece pertinente relacionar sus ideas con el alcance o nivel histórico de la investigación propuesta ya que el mismo persigue la interpretación y explicación de datos cronológicos o hechos del pasado “...no por su significado para ese entonces, sino por su contribución causal, funcional-estructural de hechos y fenómenos políticos del presente” (p.87-88), asimismo el uso de datos cronológicos se puede aplicar al estudio de fenómenos o casos políticos jurídicos de

muy variada índole como por ejemplo el que nos ocupa que es la forma Federal del Estado venezolano.

Por otra parte se plantea un nivel descriptivo de la investigación, en el sentido de que se interpreta o explica la particular conformación de la estructura federalista del Estado venezolano contenido en la última de nuestras constituciones, la aprobada en el año 1999; lo que comprende según Palella y Martins (2003) "...Descripción, registro, análisis, e interpretación de la naturaleza actual, composición o procesos de los fenómenos" (p.78).

En concordancia con lo antes expuesto la descripción de un fenómeno implica el rasgo objetivo del examen del objeto de estudio *per sé*, incluyendo cualquier aspecto relacionado con él, persiguiendo la finalidad de que éste literalmente hable por sí mismo (Haluani, 1987). Y para (Hernández, Fernández y Baptista, 1998) el estudio descriptivo busca especificar las propiedades importantes de personas, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis.

Asimismo, se afirma que son muy variados los criterios de agrupación de los diferentes tipos de investigación y de sus niveles, lo cual puede tener cierta flexibilidad, dependiendo del enfoque y el interés del investigador (Palella y Martins, 2003).

Por ello se justifica la inclusión de un nivel dual que abraza los aspectos histórico y descriptivo del objeto de estudio, conjuntamente con su adaptación al diseño de investigación bibliográfico de tipo documental aquí realizado.

#### **Población o universo de estudio**

La población de una investigación es definida como el conjunto de unidades o elementos pertinentes al tema del estudio y a los que de modo general no se puede acceder y de ellos se pretende obtener información para posteriormente producir conclusiones (Palella y Martins, 2003).

Para Arias (1999) en la investigación documental o bibliográfica, "...el universo equivale al tema de estudio" (p.49). Y Nava (2004) opina que en una investigación documental la población o universo son las ideas y principios objeto de análisis los cuales están integrados por autores, documentos e ideas registradas en cualquier soporte de información. De allí que el universo en la presente investigación está compuesto por los aspectos integrados por el Federalismo como forma de Estado en Venezuela y la particular configuración del Estado Federal dentro del la última Constitución Nacional, que entró en vigencia en 1999.

#### **Unidades de análisis**

Según Samaja, (2003): "Una unidad de análisis (o individuo de estudio) puede ser concebida como un "miembro" (de un sistema, es decir, como formando parte de un universo) o como un "colectivo" (como conteniendo particularidades)" (p.176).

Para López (2000), “Las unidades de análisis son los elementos de la comunicación en que se va a centrar el análisis” (p.561), y las mismas surgen de la identificación, separación y definición de datos significativos para el objeto de estudio.

En ese sentido planteamos las siguientes unidades de análisis:

- Descripción del proceso histórico de la forma de Estado Federal en el desarrollo constitucional de Venezuela.
- Contradicción existente entre el Estado Unitario y el Estado Federal en la historia constitucional venezolana.
- Explicación de la particularidad de la Federación venezolana contenida en la historia constitucional venezolana y en la Constitución Nacional de 1999.
- Explicación de la contradicción entre el Federalismo de la Constitución venezolana de 1999 y su desarrollo legislativo.

**Categorías de las unidades de análisis**

La categorización de las unidades de análisis proviene del proceso de codificación que incluye la transformación sistemática de los datos brutos y su posterior clasificación, justamente en categorías que permite la descripción precisa de las características del contenido. Igualmente se define a las categorías como las casillas entre las cuales se distribuirán las unidades de análisis para proceder a su clasificación (López, 2000).

La categorización de las unidades de análisis del presente estudio se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 8**  
**Categorización de las unidades de análisis**

<b>UNIDADES DE ANÁLISIS</b>	<b>CATEGORÍAS</b>
Proceso histórico del Estado Federal en Venezuela.	Surgimiento de la forma de Estado Federal en Venezuela. Características del Federalismo en la historia constitucional venezolana.
Contradicción existente entre el Estado Unitario y el Estado Federal en la historia constitucional venezolana.	Características que implican contradicción entre los conceptos de Estado unitario y Estado Federal en la historia constitucional venezolana.
Explicación de la particularidad de la Federación venezolana contenida en la	Características particulares en la configuración del Estado Federal en la

historia constitucional venezolana y en la Constitución Nacional de 1999.	historia constitucional y en la última Constitución venezolana de 1999.
Explicación de la contradicción entre el Federalismo de la Constitución venezolana de 1999 y su desarrollo legislativo.	Estructuración de la aplicación práctica del Federalismo contenido en la Constitución de 1999 mediante el desarrollo del marco legislativo venezolano.

Fuente: Elaboración propia del investigador (2007).

### **Métodos y técnicas para la recolección de la información**

Dada la particularidad del problema de investigación, representada por los niveles histórico y descriptivo ya planteados, la primera actividad científica desarrollada se constituye en la observación indirecta del fenómeno bajo estudio, lo cual produce el conocimiento del mismo según Palella y Martins (2003) "...a través de las observaciones realizadas por otra persona" (p.106), como lo es la consulta de documentos, libros, textos, normas, grabaciones, informes, revistas, entre otros; que vienen a ser fuentes indirectas o secundarias de la investigación por haber sido preparadas, recopiladas o escritas por personas que previamente han recibido la información.

En este contexto, la documentación se entiende como una estrategia metodológica para lograr obtener información, sin dejar de lado el uso que el investigador puede hacer de los documentos que pueden ser escritos o no, con la intención de dar crédito a sus análisis e interpretaciones, o con el propósito de realizar reconstrucciones más o menos históricas (Vallés, 2000).

Para Haluani (1987): "Una técnica se refiere básicamente a un procedimiento muy detallado y específico dentro del amplio marco de un método" (p.84). Las técnicas de recolección de datos son las diversas formas o vías para la obtención y acopio de los datos que forman parte de la realidad objeto de la investigación (Palella y Martins, 2003).

Como técnica para el análisis y la interpretación de la información obtenida mediante el método de observación de fuentes documentales lo cual es indispensable en este tipo de investigación, se eligió el empleo del análisis de contenido, conformado por el estudio sistemático del contenido de comunicaciones, y que como afirma López (2000) "...puede tener tanto un fin descriptivo como un fin inferencial (deductivo) y puede utilizar tanto técnicas de análisis cuantitativo como técnicas de análisis cualitativo(...) y no está limitado al contenido manifiesto de los mensajes sino que puede extenderse a su contenido latente" (p.555).

De esta forma en el presente estudio el análisis de contenido se utiliza para analizar los textos, documentos, bibliografías, doctrinas y constituciones relacionadas con el objeto de investigación.

Para ello y buscando salvaguardar la objetividad necesaria en toda investigación científica, en el análisis de contenido se han seleccionado previamente las unidades y categorías de codificación de la información sobre las cuales recae dicho análisis y que pueden ser palabras clave, frases o textos significativos para la investigación y

que son estudiadas y clasificadas.

Para López (2000) el objetivo fundamental del análisis de contenido lo es la descripción del fondo o de la forma del contenido mismo, teniendo por lo general un carácter exploratorio o histórico, y produciendo generalizaciones que son el resultado del análisis de los contenidos fundamentados en las unidades de análisis y sus respectivas categorizaciones.

### **Análisis e interpretación política - jurídica de la información**

La información recabada se somete al análisis sustentado en la objetividad científica, como producto de la reflexión lógica y racional, mediante la realización de la síntesis destinada a la interpretación de dichos datos, utilizando para ello la hermenéutica, entendida por Haluani (1987) como "...la disciplina del entendimiento y de la interpretación, y pretende explicar correctamente el significado de un símbolo, ya sea antropológico, político, cultural o social, de la realidad que nos rodea, y que es producto del desarrollo histórico de la misma" (p.88).

### **Fases de la investigación**

La primera fase, se desarrolla mediante la consulta de variadas fuentes documentales seleccionadas por su orientación hacia el logro de los objetivos de la investigación; como libros, textos, periódicos, constituciones y leyes a las cuales se accesa a través de la asistencia a bibliotecas y centro de investigación que puedan facilitar tales materiales.

La segunda fase, está dada por el procesamiento y sistematización de la información obtenida, estructurada por la descripción, análisis e interpretación por parte del investigador de los ítems contenidos en las unidades de análisis y sus categorías para responder al problema de estudio. Se utiliza aquí el análisis de contenido mediante la hermenéutica para obtener la correcta interpretación de los datos, lo que es imprescindible para el sostén de las conclusiones del estudio y que necesariamente deben reflejar el conocimiento del fenómeno abordado.

La tercera fase, obedece a la organización definitiva de la información, la realización del análisis de contenido de los documentos, atendiendo a los lineamientos metodológicos preestablecidos, el aporte configurado por el dominio del tema por parte del investigador y finalmente la redacción y entrega del informe.

## **Aspectos administrativos**

### **a) Cronograma de Actividades**

- Selección del objeto de estudio, delimitación del tema: logrado en Junio de 2006.
- Búsqueda y recopilación previa y definitiva de material documental: alcanzada entre Julio a Diciembre de 2006; y Enero a Octubre de 2007.
- Análisis e interpretación de la información: Noviembre de 2007 a Mayo de 2008.
- Presentación del informe final de la investigación: Julio de 2008.

### **b) Recursos y Presupuesto de la Investigación**

- Material de oficina y equipos utilizados: lápices, bolígrafos, marcadores, papel Bond, compra de textos, fichas, cartuchos de impresora, carpetas, engrapadora, computadora, memoria USB, CD, fotocopias y transcripciones etc. Valorados aproximadamente en Bs. 900,00.
- En cuanto al recurso humano, traslado, insumos y transporte del investigador a bibliotecas y centros de investigación tanto en el Estado Carabobo como en otras zonas de Venezuela, Bs.850, 00.
- Cabe destacar que el total de gastos e inversión por concepto de realización de la presente investigación ha sido costado por la investigadora.
- 

## - CAPÍTULO IV

### - ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

- **Surgimiento de la forma de Estado Federal en Venezuela**
- De modo previo, consideramos necesario señalar expresamente que el desarrollo del primer punto de este Capítulo, por la estricta razón de que contiene un recuento histórico del surgimiento y las características del fenómeno bajo estudio en nuestro país, se hará en base a una síntesis de lo expuesto en la presente investigación en el punto número seis, del Capítulo II titulado Manifestaciones de la Forma de Estado Federal en Venezuela.
- El Estado Federal en Venezuela se origina con la primera Constitución que tuvo nuestro país, sancionada en Caracas el 21 de Diciembre de 1811, la cual fue una consecuencia lógica de los acontecimientos políticos en torno al cese del dominio español, que como corolario marca el surgimiento de Venezuela como país independiente, y que justamente alcanzaron su punto máximo con la firma del Acta de Independencia el 5 de Julio de 1811.

- Ese primer texto constitucional que contiene igualmente las primeras ideas Federalistas para la también naciente primera República de Venezuela, y que se asentaría sobre la previamente existente Nación venezolana; surge sobre la base político administrativa que quedó del recién extinto Gobierno español, conformado por un sistema de provincias en donde cada una tenía su propio Gobierno y a su vez éste estaba sujeto a uno mayor denominado Real Audiencia.
- Además del anterior cuadro histórico, plasmado en aquella primera Constitución no sólo de Venezuela sino también de toda Hispanoamérica; no se puede pasar por alto la evidente influencia que ejerció en el recién creado Estado venezolano el original y exitoso modelo norteamericano, que era el único predecesor en cuanto a diseño estatal dentro de la idea Federal para aquella época en el continente, y fue instaurado por la Constitución vigente desde 1787.
- En ese sentido, el incipiente Estado Federal venezolano, en esencia recoge desde el punto de vista teórico y conformador de la estructura Federal propiamente dicha, el principio de la delegación expresa de ciertas facultades a una Autoridad General de la Confederación por parte de las Provincias libres, soberanas e independientes entre sí, que la integran y están unidas por el Pacto Federal subyacente en el Texto Constitucional que le sirve de soporte.
- **Características del Federalismo en la historia constitucional venezolana**
- La Constitución de 1811, desde el punto de vista estructural se caracterizó por la consagración de la Federación como forma de Estado, el cual se denominó con el primitivo nombre de Confederación, verificándose la recepción decisiva de la forma Federal asumida en la vigente Constitución norteamericana de 1787, al establecerse que en todo lo que por el Pacto Federal no fuere expresamente delegado a la Autoridad General de la Confederación, será conservada por cada una de las Provincias que la integran, su soberanía, libertad e independencia; cualidades por las cuales éstas tendrán el derecho exclusivo de arreglar sus propios Gobierno y Administración territorial, bajo las Leyes que dichas Provincias creyeren convenientes, siempre que aquellas no obren en contra del Pacto Federativo recogido en la Constitución Nacional.
- Otro rasgo sobresaliente relacionado con el Federalismo en este texto, es que en cuanto al poder político se acoge el sistema de separación de poderes: con un Poder Legislativo bicameral, compuesto por Cámara de Representantes y Cámara del Senado; el Poder Ejecutivo, ejercido por tres personas, con respecto al cual es interesante observar que es el único de esa índole en nuestra historia constitucional, con la excepción de ciertos regímenes dictatoriales posteriores; y el Poder Judicial representado por una Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales subalternos establecidos en el territorio de la Unión; conservando cada uno de ellos independencia entre sí

y sujeción inviolable al cuerpo normativo constitucional.

- En esta Constitución se plantea una especie de Federalismo utópico, en el sentido de que en ella el principio Federal tiene un valor más espiritual e ideológico, y está motivada además de la idea de crear un nuevo Estado, por el fundamental objetivo de reunificar a las desintegradas Provincias que componen a la recién independizada Nación venezolana; por ello y por constituir ese texto un legado histórico del origen del Estado venezolano aunado a la influencia constitucional norteamericana, se puede afirmar que a partir de dicha Constitución Nacional, la presencia de la idea Federal va a acompañar toda nuestra historia política; con oscilación entre episodios de más Centralismo y menos Federalismo y a la inversa, sin dejar de lado posiciones intermedias mantenidas en algunos textos constitucionales; fenómeno propio del desarrollo de dicho proceso histórico.
- En ese sentido, se puede señalar que la primera ruptura o giro desde el Federalismo hacia el Centralismo que se dio en la realidad política venezolana, es la que se presentó en los textos constitucionales de 1819 y 1821, y cuyo rasgo fundamental de dichos textos lo es la Centralización del Estado.
- Posteriormente, la lucha por el poder generada en la contraposición de intereses desde la caída de la Gran Colombia, desemboca en una fórmula conciliadora de estos factores antagónicos resultando así, la Constitución Nacional de 1830, a la cual se llamó Centro-Federal por su postura intermedia frente a ambos modelos de estructura estatal. Dentro de ese sistema, la jefatura del Estado es unipersonal; el Poder Legislativo es bicameral; y el Poder Judicial se mantiene igual que en la Constitución de 1819.
- Posterior al equilibrio impulsado por los veintisiete años de vigencia del texto de 1830, hubo un nuevo viraje contra el Federalismo con la Constitución Nacional de 1857, cuyo objetivo político circunstancial es el de permitir la reelección del presidente y se centraliza por completo la organización del Estado.
- Luego en el devenir de nuestra historia política reaparece el Federalismo, con la Constitución de 1858, la cual regresa a la idea Centro – Federal contenida en la Constitución de 1830.
- En un sistema mixto, prevaleció la tendencia descentralizadora destacando la división de poderes en dos áreas, Poder Nacional: a su vez dividido en Ejecutivo, Legislativo que es bicameral, y Judicial, que se mantiene igual al texto de 1830; y Poder Municipal: con ampliación de la autonomía local,

elección directa de Gobernadores y el poder es ejercido por las legislaturas, los gobernadores de provincia, y los concejos municipales en cada cantón.

- Sin embargo, Venezuela continúa hirviendo entre las tensiones políticas de los grupos de tendencia centralista, llamados conservadores representados por los comerciantes burgueses caraqueños; y los de postura tendente al Federalismo, llamados liberales, quienes poseían tierras producto de gratificaciones por sus logros militares; y estalla la Guerra Federal entre los años 1859 y 1863, cuyos motivos o razones de fondo no aludían realmente a la lucha por la consagración de una verdadera estructura de Estado Federal para nuestro país, sino más bien los argumentos supuestamente en defensa de las ideas federalistas fueron una excusa para ocultar la incontenible lucha por el poder político entre grupos que en realidad buscaban imponerse para proteger sus intereses particulares y no los intereses y fines políticos del Estado.
- Posteriormente, con la firma del Tratado de Coche, el 22 de Mayo de 1863 no sólo se le pone fin a la Guerra Federal sino que consagra el triunfo nominal de la Federación, ese escenario es el que precede a la Constitución de 1864, texto que desde el punto de vista político jurídico es muy importante ya que retoma las ideas Federalistas en cuanto a la estructura del Estado.
- Aunque en esta nueva etapa para el Federalismo en Venezuela, aparece como obstáculo para su verdadera realización el hecho de que los innumerables caudillos triunfantes en la guerra creen que Federación equivale al fraccionamiento del país en pequeñas unidades político territoriales, y se auto atribuyen una extravagante autonomía para nada dispuesta a ceder frente a un Poder Central, que necesariamente debe coexistir en un sistema realmente Federal.
- El texto de 1864 acentuó la descentralización político territorial planteada en la carta de 1858, y se caracteriza por un refortalecimiento del principio Federalista, al menos desde el punto de vista teórico, las antiguas veinte Provincias de 1856, adquieren autonomía y se llaman estados, y la República se denomina Estados Unidos de Venezuela.

- Igualmente, esta Constitución toma elementos del Federalismo norteamericano y suizo, y establece la creación de un Tribunal especial y supremo de la Federación, denominado la Alta Corte Federal; y se inicia el sistema que es propio de toda configuración Federal, en donde se requiere la concurrencia de la voluntad de la mayoría de los estados federados, que se manifieste a través de sus legislaturas con la del Estado Federal a través de la Legislatura Nacional.
- Asimismo, los estados son soberanos, gozan de igualdad política entre sí, y establecen su propio régimen interno con base a los principios del gobierno popular, electivo, federal, representativo, alternativo y responsable; siempre enmarcados dentro del pilar que plantea que los mismos conservan plenamente la soberanía no delegada expresamente en la Constitución, y con la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la Unión.
- Se adopta el sistema de la división del poder público en Ejecutivo Nacional que implica la Administración general de la República; Legislativo Nacional que es bicameral, y tiene como principal competencia además de dictar las Leyes, resolver los problemas que se puedan suscitar entre los estados; y el Poder Judicial, integrado por la Corte Federal, en el cual cabe destacar la independencia de los tribunales de justicia de cada una de las entidades Federales que conforman al Estado venezolano.
- Luego del pronunciamiento de tendencia netamente Federalista producido en el año 1811, nuevamente con la Constitución de 1864 el Estado Federal se imponía en nuestro país, aunque persistiendo como siempre ha sido el desligamen entre lo escrito en el texto constitucional y la realidad política. Por ello puede afirmarse que el Texto constitucional de 1864 consagró formalmente al Estado Federal en Venezuela, en una vigencia de apenas diez años, logró toda una transformación del sistema constitucional venezolano, y a pesar de que la estructura estatal planteada en ella se hizo nugatoria en la realidad política, dada la interacción de factores históricos políticos y sociales que fueron determinantes para ese resultado; con posterioridad a esa Constitución Nacional el Federalismo como estructura del Estado en puridad teórica político - jurídica sufre un constante y sostenido deterioro al punto de

quedar relegado en muchos textos sub siguientes al mero aspecto formal o nominal, en el sentido de figurar en muchos de ellos como proclama de la forma del Estado y ser negado no sólo en la aplicación práctica de las normas sino a veces en el resto de las letras de los mismos textos constitucionales que en otra parte le consagraban.

- Vuelve así el caudillismo frente al caos gubernamental y la carencia de liderazgo dentro de la oligarquía venezolana; se promulga la Constitución de 1874, para iniciarse una marcha continua y acelerada hacia el Centralismo, que pasa por la Constitución de 1881, en la que particularmente se da un fuerte detrimento de las competencias tributarias de los estados.
- Evidentemente que el Poder Central gana cada vez más espacio a través de una serie de sucesivas normas que desconocen constantemente la autonomía de los estados y municipios, autonomía que siempre fue muy vulnerable debido a que nunca ha tenido un verdadero carácter originario sino más bien derivado de la vigencia de las Leyes y Constituciones que proclamaban la estructura Federal del Estado. Este proceso, continúa con las Constituciones nacionales de 1891 y 1893, en esta última se implementa el Distrito Federal, figura que rompe con la igualdad de los estados miembros; y el mismo finalmente concluye con la desaparición del Estado constitucional venezolano en el siglo XIX.
- De esta forma se inicia una etapa que va a acentuar de manera evidente la consagración meramente formal del Federalismo en la configuración estatal venezolana, y ya no sólo se puede observar este fenómeno en la historia político constitucional del siglo XIX, la del XX y como se verá aun persiste en el todavía recién iniciado siglo XXI; el cual ha prevalecido en Constituciones pertenecientes a regímenes dictatoriales y democráticos. Por ello se podría decir desde la perspectiva de nuestra historia político constitucional que en Venezuela el Estado se ha basado en un falso o aparente Federalismo, o Federalismo *sui generis* como suele denominarse doctrinariamente.
- Durante el siglo XX, sigue en desarrollo la merma constante del

Federalismo, sin que este principio atinente a la estructura estatal desapareciese por completo o de modo explícito; así se cuentan las Constituciones nacionales de 1901 y 1904. En la primera de ellas es patente la decadencia del Federalismo frente al aumento de competencias del Congreso Nacional y del Presidente de la República, así como de la existencia del Distrito Federal.

- Las posteriores Constituciones, existentes en los años: 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; contienen en su conjunto el desarrollo de un movimiento centralista en lo político y administrativo, pasando la autoridad tributaria y judicial al Poder Central, así como usando de nuevo al mecanismo del distrito Federal; y de ese modo se consolida el perfil centralizador del Estado venezolano, manteniéndose incluso hasta la actualidad ya que es ese mismo perfil el que aun determina la forma de ejercicio del poder.
- Luego sigue la Carta de 1936, que en cuanto al principio Federalista, destaca la reedición del Distrito Federal, mas, es verdaderamente su reforma, hecha en 1945 la que termina el proceso formal de centralización, al eliminar el Poder Judicial en los estados Federados, sistema ese que se mantiene aun hoy.
- Así con la Constitución Nacional de 1947, en cuanto al sistema Federal, se conserva la misma ficción de las Constituciones anteriores, no obstante se observa una tendencia a la posible acentuación de éste a futuro y se clarifica el principio de la autonomía municipal.
- La Carta de 1953, retomó la denominación de República, desapareciendo así efectivamente los últimos vestigios del Estado Federal, aunque en su texto se mantiene al Estado definido como Federal.
- Sigue la Constitución de 1961, en la cual cabe resaltar un nuevo rasgo caracterizador, referido a la forma Federal del Estado y que es muy importante dentro del proceso evolutivo del mismo en nuestra historia político constitucional, consistente en una fórmula calificadora en cuanto al carácter

Federal del Estado, inédita hasta entonces, según la cual el mismo está sujeto a los términos y modos que consagra la propia Constitución a lo largo de su texto.

- El constituyente de 1961 le atribuyó a tal fórmula un significado que se aleja de la doctrina clásica sobre el Estado Federal y se acerca a una realidad histórico política autóctona, ya que obedece a la influencia de un sentimiento social que independientemente de su no efectiva realización, ha calado profundamente en la conciencia de la Nación venezolana desde sus prístinos orígenes.
- En lo relativo a la forma de atribuir las competencias, la Constitución Nacional de 1961 planteó, de modo muy particular, que todo lo que no corresponda a las competencias de tipo Nacional o Municipal, queda asignado a los estados, estableciendo de esta manera para los últimos un sistema de competencias denominado residual.
- En cuanto al Poder Legislativo mantiene la tradicional estructura bicameral, con la Cámara de Diputados y la del Senado; teniendo la posibilidad de desarrollar a futuro un proceso sostenido de descentralización consistente en el traspaso de competencias Nacionales a los estados y municipios. No obstante lo anterior, la autonomía otorgada a las instancias regionales y locales, estuvo restringida, a pesar de la consagración expresa de la autonomía municipal; como por ejemplo con el hecho de que los Gobernadores se establecen como agentes del ejecutivo nacional, señalándose en aquél texto su forma de elección y remoción, dejando esta facultad al Presidente de la República mientras no fuese dictada la Ley respectiva; la cual junto a la Ley Orgánica de Régimen Municipal fueron aprobadas tardíamente a inicios de los años noventa, poniendo al descubierto los prejuicios existentes contra la descentralización.

- Por otro lado, para proceder a la reforma del texto en comento se requiere necesariamente la concurrencia de las Asambleas Legislativas de los estados que junto al Poder Legislativo Nacional conformaban al Poder Constituyente.
- Otro elemento característico de la especialísima estructura Federal de la Constitución de 1961, y que aun hoy se mantiene aunque con otro nombre, es nuevamente la añadidura del Distrito Federal.
- Es necesario señalar que en el contexto histórico en el que se crea la Constitución de 1961, se hacía necesario implementar un diseño constitucional fortalecedor del gobierno central en detrimento de la estructura Federal, como mecanismo para romper con el autoritarismo presente desde los inicios de nuestra vida republicana.
- Así planteado el Estado Federal venezolano establecido en la Constitución Nacional de 1961, que rigió durante casi 40 años, se abre paso la actual Constitución Nacional de 1999, surgida en medio de una coyuntura política institucional y social, y aprobada finalmente mediante referéndum popular; se caracteriza por mantener la forma Federal en la estructura del Estado; agregándole a su denominación, de modo repetitivo la expresión descentralizado; manteniendo la fórmula calificadora acuñada originalmente en la Constitución de 1961, y que nuevamente hace del Federalismo una especie de vestido a la medida de esta Constitución, como para tratar de cubrir la vaciedad de su propio contenido Federal, vale decir, de nuevo estamos en presencia de un Federalismo que se caracteriza por ser formal o nominal ya que la normativa que luego se estructura en el resto del texto constitucional no se adecúa a tal modelo estatal.
- Se observa en la denominación de Estado Federal Descentralizado una reiteración conceptual que parece ser innecesaria, por cuanto en todo Estado Federal confluyen dos aspectos, el político territorial que engloba precisamente a la organización del territorio en estados con autonomía reconocida y a la existencia de la autoridad Federal que incluye a aquellos con base a relaciones de coexistencia sustentada en una Constitución; y la descentralización o aspecto funcional que implica la delegación que hace el Poder Central en los Poderes que representan los demás miembros de la Unión.
- El Estado Federal Descentralizado que se configura en la Constitución de

1999 se compone por las entidades políticas: Estado Central, estados regionales y municipios. Los dos últimos concebidos como entidades territoriales que gozan de autonomía, se les reconoce personalidad jurídica y están dotados de un gobierno y administración pública ejecutados por autoridades de elección popular.

- Igualmente se crea un órgano denominado el Consejo Federal de Gobierno, que tiene como función principal la realización efectiva de la descentralización y transferencia de competencias de parte del Poder Nacional a los estados y municipios; con el inconveniente práctico de que aún no ha entrado en funcionamiento.
- No obstante lo anterior, en la Carta de 1999, se presenta en contraste la exagerada concentración de funciones del Poder Público Nacional, dando así un excesivo protagonismo al Ejecutivo Nacional, y aunado a la fuerte personalización del Poder Político que existe en la práctica en torno al actual Presidente de nuestro país, trae como consecuencia más Centralismo por cuanto no hay un traslado fluido de competencias y funciones a las entidades regionales y municipales; lo que genera constante tensión entre dichos poderes.
- Otra característica de la Constitución de 1999, es que de modo inédito consagra un Poder Legislativo Unicameral; dejando de lado al tradicional bicameralismo como elemento típico y fundamental de un Estado Federal, para garantizar el equilibrio en las decisiones y leyes que afectan a todos los estados miembros, y la participación por igual de todos éstos en la creación de la legislación Nacional o Federal y en las decisiones políticas nacionales.
- En cuanto al Poder Judicial, continúa existiendo el sistema nacionalizado que se instauró en 1945, y que eliminó la actuación independiente de los Tribunales de los estados.
- Finalmente, es necesario hacer alusión al proceso electoral ejecutado en nuestro país el dos de diciembre de 2007, y que concluyó con la no aprobación de la propuesta hecha por el Ejecutivo Nacional y revisada por el Legislativo, para reformar la Constitución de 1999, de tal manera que este último texto se mantiene aun en plena y total vigencia.
- **Características que implican contradicción entre los conceptos de Estado Unitario y Estado Federal en la historia constitucional venezolana**
- La historia político constitucional venezolana está plagada de elementos contradictorios que se han presentado en ese devenir en cuanto a las formas del Estado, girando en torno a dos extremos o posibilidades que como es sabido, son teóricamente opuestos: Estado Centralizado o Estado Federal.
- En ese sentido, la primera referencia lo es el origen del Estado venezolano,

conformado definitivamente con la Constitución Nacional de 1811, allí se diseñó un tipo de Estado teóricamente Federal, por cuanto dicha construcción jurídico política se inspiró en la influencia del Federalismo norteamericano, sin embargo, la primera contradicción se patentiza en el hecho de que las antiguas Provincias que conformaban el régimen colonial español no gozaban de autonomía e independencia alguna frente al mismo; de modo que al quedar eliminado dicho sistema con la independencia, tales cualidades políticas son recogidas en la estructura constitucional que sustenta al naciente Estado.

- Así, se destaca que en la Federación de 1811 desde el plano teórico conceptual, falta uno de los factores particularizantes como supuesto de existencia y permanencia del Estado Federal, referido a la pre existencia de los Estados como unidades políticas soberanas e independientes, ya sean estados o colonias, los cuales precisamente en virtud de un acto de soberanía deciden unirse para formar una Autoridad distinta de la de cada uno, y la vez vinculante para todos en las áreas que se determinen específicamente en el Pacto de Unión o Acuerdo Federativo, ese acto de soberanía e independencia que se dio en Venezuela tuvo un carácter más simbólico que real, y esto se ratifica por el hecho de que también estuvo ausente el elemento cultural diferenciador de esa Nación en cuanto a lenguaje, patrimonio histórico, y costumbres; que por el contrario en la misma había una conciencia de unidad o totalidad apoyada justamente en el fenómeno del mestizaje, la tradición cultural del idioma castellano y de la religión católica entre otros elementos.
- El anterior panorama planteó las grandes dificultades para el efectivo funcionamiento del naciente Estado dentro de una estructura política Federal,

mas sin embargo quedó grabado indeleblemente en la conciencia Nacional que Venezuela nació como un Estado Federal, libre y soberano con aquel primer texto, y ese es verdaderamente el gran valor que éste tuvo; todo ello marcó la ruptura con ese modelo desde el punto de vista de los textos constitucionales subsiguientes, específicamente las Constituciones de 1819 y 1821 que se deciden por un modelo totalmente centralizado que pretende servir de marco a la Gran Colombia, cuando en la práctica lo que tal vez hubiera funcionado mejor desde el punto de vista político hubiera sido una estructura Federal, dada la gran extensión territorial y la diversidad de elementos y factores tanto cohesionantes como particularizantes existentes.

- Con la Constitución de 1830, comienza a hacerse patente en nuestra historia político constitucional las divergencias y oscilaciones entre los grupos políticos con ideas Centralistas y los de tendencias Federalistas, de ese modo el texto en cuestión decide adoptar una forma de Estado híbrida y teóricamente contradictoria entre los conceptos puros de Centralismo y Federalismo, lo cual desde el punto de vista de nuestra realidad política significó una intención conciliadora para las dos tendencias opuestas entre sí.
- No obstante, las tensiones políticas continuaron en ascenso debido en parte a que los grupos políticos tenían ideas Federalistas muy poco perfeccionadas y no claramente definidas, obedeciendo más a intereses de dominio caudillista sobre territorios que fueron heredados de las luchas independentistas, que a los verdaderos postulados teóricos de la forma de Estado Federal.
- Así transcurridos los episodios constitucionales de 1857 y 1858, esta última retoma el modelo Centro – Federal de 1830 y en realidad lo amplía y mejora desde el punto de vista del Federalismo, pero finalmente abre paso a la llamada Guerra Federal, que paradójicamente esgrimía la defensa de un Federalismo que en puridad nunca existió, pero tampoco había un verdadero Centralismo, sino el constante desconocimiento de toda clase de estructura estatal formal bajo gobiernos personalistas y autoritarios de los caudillos existentes en todo el país.
- Concluida la Guerra a favor de los grupos políticos de tendencia Federalista, se abre el camino para la inmediata promulgación de la Constitución Nacional de 1864, la cual desde la óptica de estructuración Federal del Estado está muy bien concebida, se apoya en los sistemas Federales norteamericano y suizo para crear todo un conjunto de instituciones políticas dentro del modelo Federal, que en la realidad política práctica continuó siendo mal entendido por parte de los caudillos; dando continuidad a las etapas de crisis políticas y haciendo ganar terreno a la idea de que sólo un gobierno férreamente centralizado lograría restablecer el orden subvertido.
- Luego de esta contradicción más histórica que teórica en cuanto a Federalismo y Centralismo en la forma del Estado Venezolano, cabe señalar que de allí en adelante va a figurar en todas las Constituciones nacionales la denominación del Estado como Federal, que proclamado de modo formal, en

realidad hay una constante propensión y en distinta medida según cada época, a su continua minimización frente a un Estado Centralista que siempre ha permanecido subyacente desde los orígenes de nuestra propia historia política y del cual el pueblo de Venezuela nunca se ha podido deslazarar.

- En ese orden de ideas hubo regímenes personalistas y autocráticos que se desarrollaron en estructuras cada vez más centralizadas, con las Constituciones nacionales de 1874, 1881, 1891, 1893 y el inicio del siglo XX con las Cartas de 1901 y 1904.
- En los textos de 1893 y 1901 respectivamente, existió un Distrito Federal, institución que técnicamente contradice a los Principios Federales, dada su neutralidad frente a los mismos, y además requiere de la adjudicación de senadores adicionales en función de la representación proporcional de las minorías en el Poder Legislativo lo que rompe con la igualdad de los estados entre sí.
- Posteriormente se alcanza el grado superlativo de la contradicción entre Federalismo y Centralismo en nuestra historia constitucional, con un primer período dictatorial y las Constituciones nacionales de los años 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; las cuales funcionaron falsamente conforme a algunas instituciones teóricamente típicas de una estructura Federal, como por ejemplo la integración del Congreso Nacional, y la división de poderes que exaltaba al poder municipal. Aunque ello pueda alterar el orden cronológico, aquí cabe mencionar por presentar las mismas características contradictorias, a la Constitución de 1953 vigente con el segundo gobierno dictatorial del siglo XX en Venezuela.
- Luego se cuentan las constituciones de 1936, 1945 y 1947, respectivamente; que mantuvieron la coexistencia formal o nominal del Federalismo en la forma del Estado, pero carente de contenido Federal real, llenando por el contrario todo el espacio político con el funcionamiento de instituciones centralizadas. Especial mención merecen en este grupo la contradicción teórica entre Federalismo y Centralismo que representó el reaparecimiento del Distrito Federal en el texto de 1936 y la nacionalización del Poder Judicial efectuada en la Constitución de 1945, por la que fueron eliminados los tribunales con funciones autónomas e independientes en los estados, situación que se mantiene hasta el presente.
- Se inicia la democracia con la Constitución de 1961 y aparece de nuevo una contradicción total cuando se esgrime en ella que el Estado venezolano es Federal conforme a los términos planteados en su propio texto, lo que equivale a la negación de su existencia, materialmente hablando, aunque ésta se haya declarado formalmente.
- Dándosele así una significación de especie de sentimiento histórico político arraigado en la conciencia nacional y que consideraron los Constituyentistas de 1961 no podía ser ignorado a pesar de que estructuralmente se estaría acuñando una estructura muy superiormente centralizada más que Federalista.

- Siendo ejemplos de ello: el sistema de la distribución de competencias, el cual plantea que todo lo que no corresponda a las competencias de tipo Nacional o Municipal, queda asignado a los estados; se retoma la figura del Distrito Federal; la restricción de la autonomía otorgada a las instancias regionales y locales a pesar de la consagración expresa de la autonomía municipal, lo que permitió el hecho de que los gobernadores fuesen electos y removidos por el Presidente de la República mientras se dictaba la Ley correspondiente, la cual se produjo muy posteriormente así como igual retardo tuvo la Ley Orgánica de Régimen Municipal, obrándose así en pro de la centralización; y de modo contrario al Centralismo se mantiene un Parlamento Nacional bicameral estructura típica Federalista, a la que se le asignó la posibilidad de desarrollar a futuro un proceso descentralizador mediante el traspaso de competencias Nacionales a los estados y municipios; y funciona el sistema de concurrencia de las voluntades de los estados a través de sus legislaturas, con el Poder Legislativo Nacional para proceder a la activación del Poder Constituyente a los fines de reformar o modificar la Constitución.
- Toda esa lista de instituciones y elementos que contradicen al Federalismo y al Centralismo en el seno de la Constitución de 1961, se une pues a la situación práctica que implicaba la idea de que se debía fortalecer al Poder Central para evitar el reiterativo escenario de autoritarismo y caudillismo que había azotado al país desde 1811.
- Finalmente se encuentra la Constitución de 1999 que conserva su vigencia plenamente debido al fracaso en el intento de su reforma, verificado en el evento electoral de tipo refrendario de Diciembre de 2007; en ella al igual que en su inmediata antecesora se hace presente una especie de contradicción existencial del Federalismo ya que se mantiene la misma fórmula calificadora para la forma del Estado, recogida en su artículo cuatro, dejando el espacio libre para la construcción de una estructura estatal que fiel a nuestra tradición histórico política tiene más visos centralistas pero con ropaje externo correspondientes a la denominación de Federalista.
- En esa misma línea denota en primer lugar una característica que es contradictoria a un sistema Federalista tradicional, y se refiere al artículo 16 que contiene nuevamente a la figura del Distrito Federal a la cual solo se le cambia el nombre por Distrito Capital pero mantiene en esencia el mismo parámetro que la Constitución de 1961.
- Asimismo, destaca la nota contradictoria y que tiende más al Centralismo que al favorecimiento del Principio Federalista constitucional, que se observa en el artículo 156 en el que se consagran competencias al Poder Nacional que en algunos casos sería más beneficioso dentro de un esquema Federal, que las mismas fueran ejercidas por los estados e incluso por los Municipios, como por ejemplo la definición por vía de Ley de principios, parámetros y limitaciones especialmente para la fijación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; la creación y organización de

impuestos territoriales y sobre transacciones inmobiliarias cuya recaudación y control corresponda a los municipios; la organización y régimen de las aduanas; el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, tierras baldías, conservación y aprovechamiento de bosques, suelos y riquezas naturales, fijando en este último caso tal vez como medio para dar equilibrio frente al impedimento para las regiones y localidades de encargarse por sí mismas de lo referente a tales recursos, el sistema de asignaciones económicas especiales para las zonas en donde se encuentren tales bienes, y se agrega que también pueden hacerse asignaciones económicas a otros estados; la organización y administración nacional de la Justicia y del Ministerio Público; y finalmente la extensa competencia en materia Legislativa para el Poder Ejecutivo Nacional.

- A lo anterior se agrega el excesivo protagonismo que se le da al Ejecutivo Nacional, en el artículo 236, haciéndose énfasis en el Presidencialismo al observarse su mezcla con el militarismo, la extensión del período presidencial a seis años con posibilidad de reelección inmediata, el desequilibrio en el sistema de contrapesos con el Poder Legislativo, aunado a la potestad que tiene el Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional, y los exigentes requisitos que dificultan la revocación de su mandato, han potenciado el poder presidencial en Venezuela; por ello todos esos signos redundan en Centralismo por cuanto no hay un traslado fluido de competencias y funciones a las entidades regionales y municipales; planteándose con esta evidente contradicción uno de los obstáculos para la realización efectiva del Estado Federal. Ello se presenta en nuestro caso venezolano, a pesar de que es perfectamente posible la coexistencia de una federación y un sistema de gobierno presidencialista, pero que debería contar con el necesario equilibrio, tal como en el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Igualmente cabe observar que los estados y municipios como entidades territoriales gozan de autonomía, lo que incluye el reconocimiento de personalidad jurídica para los mismos aunado a la dotación de un gobierno y administración pública ejecutados por autoridades de elección popular, y la asignación de competencias a unos y otros respectivamente en los artículos 164 y 178 de la Constitución vigente; resaltando la forma en que el artículo 157 del mismo texto, explana realmente una expectativa o posibilidad de que la Asamblea Nacional transfiera a los municipios o a los estados materias de la competencia Nacional.
- Y por otra parte, choca con la asunción de la Descentralización como política nacional tal como dice el artículo 158, ya que ésta es una actividad inherente a todo régimen Federal, el hecho de que por ejemplo el poder nacional se inmiscuya en la autonomía municipal en lo referente a la designación de sus autoridades conforme a lo pautado en el artículo 168, tal como lo hace en el artículo 177, al señalar que la Ley nacional podrá fijar

principios, requisitos, y condiciones de residencia, prohibiciones e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes y concejales. Otro tanto se observa en el artículo 183 en su parte *in fine* en donde se regula que los estados y municipios sólo podrán gravar la agricultura, cría, pesca y actividad forestal conforme a lo que permita la Ley Nacional.

- La existencia de un órgano denominado el Consejo Federal de Gobierno, consagrado en el artículo 185, del cual se desprende como función principal la realización efectiva de la descentralización y transferencia de competencias de parte del Poder Nacional a los estados y municipios; nuevamente hace notar el aspecto de contradicción no sólo en la letra del propio texto constitucional sino más aún en la realidad práctica, ya que dicho órgano aún no ha entrado en funcionamiento.
- Asimismo, es necesario enfatizar la lesión a la autonomía estatal ocasionada por el impedimento para que los Estados organicen su parlamento contenida en el aparte final del artículo 162, que plantea que la Ley nacional regulará el régimen de organización y funcionamiento del Consejo Legislativo. Ello se presenta en contraste, con el reconocimiento que se le hace a los Estados de la facultad exclusiva para crear su propia Constitución, lo que se consagra en el artículo 164 de la Constitución Nacional.
- Finalmente, en el mismo sentido de contradicción se presenta la configuración del Poder Legislativo Nacional que evidentemente es contraria a las ideas y principios del Federalismo por consagrar por primera vez una estructura unicameral; por cuanto es necesaria la existencia de una cámara que refleje la expresión de voluntad de los Estados miembros en su participación en el proceso de formación de las Leyes Nacionales, y una segunda cámara que sirva de reflejo de la representación popular.
- **Características particulares en la configuración del Estado Federal en la historia constitucional y en la última Constitución venezolana de 1999**
- El Estado venezolano, como se ha visto desde su origen en 1811 ha girado alrededor de un planteamiento del Principio Federal que ha sufrido adecuaciones o adaptaciones conforme a las diversas circunstancias y escenarios sociales, jurídicos, geo-históricos y políticos que han sido propios de nuestra trayectoria política y constitucional.
- En ese orden de ideas, se puede sintetizar las características o rasgos propios del Federalismo como forma de Estado en Venezuela, comenzando con la observación que a tal efecto hacemos mediante la división en dos grandes etapas de nuestra historia constitucional, a objeto de lograr una mejor aproximación a su desarrollo y caracterización particular: La Primera desde 1811 a 1864 y la Segunda etapa va de 1874 hasta la vigente Constitución de 1999.
- Dentro del primer período señalado, en cuanto al surgimiento del Estado se identifican como factores particulares en el aspecto histórico político, que la

de 1811 es la primera Constitución del continente hispanoamericano y que tiene como único antecedente en América al modelo Federal de los Estados Unidos, y es basada en esa inspiración con la que precisamente acompaña el nacimiento del Estado venezolano. Siendo ineludiblemente particular el hecho de que en el aspecto histórico social se promulga ese texto constitucional para organizar a un Estado sin que hubiera la preexistencia de unidades político territoriales verdaderamente independientes como presupuesto necesariamente esencial a un Estado Federal.

- En cuanto a los aspectos que denotan carácter particular para el Federalismo venezolano en esta primera etapa, se aprecia un fenómeno de oscilación periódica entre tendencias Centralistas y Federalistas que inicialmente se observa en los proyectos Centralistas vaciados en las subsiguientes Constituciones Nacionales de 1819 y 1821, y se enfatiza con los sucesos políticos constitucionales inmediatamente anteriores a la Guerra Federal que reflejó la pugna por el poder entre dichas tendencias, que se retaban en la constante medición de fuerzas, lo que sucedió durante las Constituciones de 1830, 1857 y 1858; así como también los sucesos inmediatamente posteriores que se traducen en la hipertrofia en la interpretación del Principio Federalista en Venezuela en manos de los caudillos; lo que se sucede a raíz no sólo del triunfo guerrero de los grupos con tendencia Federalista sino por la promulgación de la Constitución Nacional de 1864 que estructuró al Estado Federal en toda su puridad teórica, y que dada la consecuente anarquía propia de tal situación, abre el camino hacia un Estado cada vez más centralizador, oculto tras la proclama de Federal, que se ha ido instaurando y si se quiere gestándose incluso hasta nuestros días.
- Lo anterior demuestra una especie de Federalismo que podríamos llamar *a*

*la criolla*, el cual sería el aplicado en la realidad práctica aun cuando permaneció lejos de los aspectos teórico y práctico que envuelve su verdadera existencia. Ya que particularmente el Federalismo en Venezuela no se asumió desde el inicio como una forma del Estado sino como un sustrato vital para nuestra vida política y de obligatoria transmisión en la tradición y continuidad de nuestro desarrollo político constitucional.

- Se abre así la segunda etapa en el esquema para abordar la particularidad de la forma Federal del Estado en Venezuela, la cual conforme a lo planteado inicia con el texto constitucional de 1874 y cierra con la actualmente vigente Constitución de 1999.
- Dentro de este período resalta como característica particular el hecho principal del avance sostenido hacia una desarticulación del Federalismo en las Constituciones venezolanas, con la especial nota de que justamente a manera de herencia directa de la historia contenida en la primera etapa ya descrita, el Principio Federal adquiere un carácter más bien nominal que lo hace imborrable no sólo de todos los textos constitucionales sino de nuestra propia conciencia histórico política.
- En ese mismo orden de ideas, se puede señalar a las Constituciones de 1874 y 1881, como las pioneras en iniciar el desmontaje sistemático del Federalismo. Otro aspecto muy propio en esta segunda etapa, es que continúa la presencia del fenómeno caudillista flagelando nuestro país, tal como había sucedido en el siglo XIX, y siguiendo con el resto del mismo siglo, en este segundo período, para luego pasar a las Constituciones de 1891 y 1893, respectivamente que le dan continuidad al proceso Centralizador; que se extiende al inicio del siglo XX, con las Constituciones de 1901 y 1904, las cuales prosiguen en la decadencia del Principio Federal.
- Posteriormente, se observan siete Constituciones promulgadas específicamente en los años 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; bajo un gobierno dictatorial; manteniendo una estructura política Federal puramente formal lo que nuevamente sirvió para reafirmar la particular tradición histórica de un Federalismo carente de contenido en la realidad política venezolana.
- Fenómeno que se acentúa al término de la dictadura con la Constitución Nacional de 1936, y su reforma de 1945 en la cual se ratifica el proceso de centralización con la nacionalización del Poder Judicial, iniciándose así un nuevo dato en ese aspecto y que de allí en adelante y hasta la actualidad agrega carácter particular a nuestro Federalismo.
- Con la siguiente Constitución de nuestra historia que es promulgada en 1947, en lo tocante al sistema Federal se mantiene la ficción de las anteriores Constituciones, mas sin embargo muestra una tendencia a la posibilidad futura de acentuación del Federalismo y clarifica el principio de autonomía municipal, pudiendo notarse aquí nuevamente nuestra nota característica y particular de oscilación y tensión entre las ideas Centralistas y Federalistas.

- Esto último se reitera una vez más en esta etapa, con la instauración de un nuevo gobierno dictatorial que en 1953 promulga una Constitución en la cual se hace efectiva en la práctica la desaparición de la forma Federal del Estado venezolano.
- Así, aparece un nuevo elemento que implica una configuración muy particular del Federalismo en esta segunda etapa de nuestra historia político constitucional y que cada vez se aproxima más a la actualidad; ello sucede con la Constitución de 1961 que inaugura la democracia e introduce la fórmula calificadora del Estado Federal, dándole un carácter excepcional que surge como un modo de conciliar las acostumbradas posturas contrapuestas de pensamientos pro Centralistas y pro Federalistas, por parte de los redactores, quienes concluyeron en no poder escindir al nuevo texto de toda una raíz histórica contradictoria que es muy nuestra y que se compone como es sabido ya del principio Federalista formal con muy poco contenido material, quedando más bien como una posibilidad futura y no como una realidad.
- Ahora bien, la vigente Constitución de 1999, y ratificada ante el planteamiento no exitoso de reforma efectuado en 2007; repite la particular fórmula de Estado Federal condicionado a los parámetros de la propia Constitución, agregándole el adjetivo Descentralizado, para de seguidas desarrollar un contenido normativo que no se adecúa al indicado modelo estatal.
- Como características muy particulares en cuanto a la estructura Federal del Estado Venezolano, en la Constitución de 1999, aparecen primordialmente por primera vez la inclusión de la descentralización como política Nacional, aunque igualmente con un rango más formal y menos material; dentro de la

misma nota formalista se incluye dentro de la regulación del Poder Público un capítulo sobre el Poder Público Municipal; el Poder Legislativo Nacional también por primera vez se convierte en unicameral; se sigue con la fuerte tendencia históricamente centralizadora, apoyada en la exacerbación del Presidencialismo lo que es generador de un desequilibrio de poder. Por otra parte se crea el Consejo Federal de Gobierno, que le competen la planificación y coordinación de políticas y acciones que desarrollarán el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, con la salvedad de que el mismo aún no ha entrado en funcionamiento.

- Finalmente, con la actual Constitución hasta ahora se completa todo un proceso histórico que concluyentemente demuestra a un Federalismo muy particular muchas veces bien planteado desde el punto de vista formal, otras condicionado, mas en fin la forma Federal del Estado en Venezuela en la práctica siempre fue y sigue siendo atrofiada porque en general nuestra sociedad anclada a sus raíces históricas en ese aspecto, no ha entendido el verdadero trasfondo que implica sostener un Estado Federal.
- **Estructuración de la aplicación práctica del Federalismo contenido en la Constitución de 1999 mediante el desarrollo del marco legislativo venezolano**
- En el contexto histórico político en el que se ha desarrollado nuestra tradición de la forma Federal del Estado, como ya es sabido se observa una concepción de Estado Federal que verdaderamente nunca se ha correspondido con la realidad práctica venezolana, y una muestra más de ello es la actualmente en vigencia Constitución de 1999, que sobrevivió a un intento de reforma recientemente efectuado.
- Como es igualmente conocido, el vigente texto constitucional define en su artículo cuatro al Estado venezolano como Federal, y a esa denominación se le

agrega la noción de descentralizado, para quedar definitivamente sometido a las particularidades o ajustes contemplados en el propio texto constitucional, siendo ya también harto conocido el carácter y alcance de tal fórmula calificadora.

- Siendo así, cabe argumentar que desde el punto de vista teórico la estructura de la organización Federal permite que los asuntos públicos con carácter espacial limitado puedan ser atendidos por los gobiernos estatales y municipales según los casos y los asuntos públicos de carácter nacional sean resueltos centralizadamente haciendo más eficiente la intervención gubernamental. Sin embargo, esta eficiencia es sólo una posibilidad que se hará realidad sólo si está sustentada en los pilares de una clara delimitación de las competencias entre los tres niveles de gobierno; unas responsabilidades fiscales equilibradamente compartidas por todos los ámbitos de actuación; y finalmente un marco legal e instancias institucionales que permitan el diálogo y la fluidez en las relaciones intergubernamentales.
- Con base a esto último, podemos afirmar que dentro de nuestro desarrollo Federal más reciente se ubica al año 1989, en el cual comienza a formarse el marco legal para la construcción del gobierno Federal que estaba previsto en la Constitución de 1961, y que se venía propugnando ya con mayor o con menor intensidad desde 1811 como año inicial del Estado venezolano, pero que no había tenido ninguna vigencia, tal como se entiende teóricamente el Federalismo y como ha sido observado hasta el entonces último texto constitucional de nuestro país.
- En ese sentido, cabe destacar el desarrollo contundente que tuvo la descentralización en nuestro país desde el inicio de la década de los noventa, como herramienta importantísima para la realización del Estado Federal, mediante la aprobación de instrumentos legales tales como: Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de estado, sancionada en Agosto de 1988 y reformada en Abril de 1989, Ley sobre el período de los Poderes Públicos en los estados, aprobada igualmente en Abril de 1989, Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) en Junio de 1989, y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT) en Diciembre de 1989, Decreto Ley de la Presidencia de la República que Regula los Mecanismos de Participación de los estados y municipios en el Producto del Impuesto al Valor agregado (IVA) en Noviembre de 1993, y finalmente la Ley de Asignaciones Especiales para los estados derivados de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en Noviembre de 1996. Quedando posteriormente rezagados tales avances por la legislación que desarrolla a la Constitución de 1999, y especialmente por la práctica política en Venezuela.
- Es así como aparece en la escena político social y como producto de una serie de circunstancias de esa misma índole, la vigente Constitución de 1999, en la cual se aprecia que una vez más se dejó de lado la estructuración de

mecanismos para lograr realmente al Federalismo en Venezuela, al no fortalecer los pilares arriba mencionados y que son necesarios, como ya se dijo, para la consecución de tal fin. Especialmente en lo relativo a la profundización de la descentralización política y al establecimiento de un marco de posterior desarrollo legal contentivo de mecanismos efectivos y eficientes para la estructura Federal. Siendo que el Federalismo no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo cuatro y el 158, que también nominalmente consagró a la descentralización como política Nacional.

- Como consecuencia de ello, podemos sostener que la Constitución de 1999 es reglamentaria en muchas materias que podrían haberse abordado de forma básica para un desarrollo legislativo posterior, lo que condiciona el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos estatales y municipales. Además en la estructuración del Poder Legislativo nacional eliminó al Senado que era la Cámara de representación de los estados miembros de la Federación, esto con el supuesto objetivo de una mayor eficacia y eficiencia en la labor legislativa.
- Por otra parte, en el actual texto constitucional se derogó en una gran medida a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (L.O.D.D.T.) de 1989; así como dicha Constitución es reglamentaria en materia municipal y aún cuando ya se dictó la Ley Orgánica del Poder Municipal, esto se hizo de modo tardío con respecto a lo establecido en la propia carta magna, especialmente en su disposición transitoria Cuarta, numeral siete; todo lo que denota una especie de desatención a lo que tiene que ver con el impulso y desarrollo de la estructura Federal del Estado.
- Si bien es cierto, que constitucionalmente se creó al Consejo Federal de

Gobierno como ente para la planificación y coordinación de las políticas públicas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización, al cual se añadió bajo dependencia administrativa un nuevo instrumento para el financiamiento de los gobiernos estatales: el Fondo de Compensación Interterritorial; es lamentable observar que en la actualidad a más de ocho años de vigencia de la Constitución se siguen postergando las bases legales para la descentralización en estos dos específicos aspectos, por lo que sencillamente aún no funcionan.

- Sobre el Consejo Federal de Gobierno cabría mencionar que el mismo podría fungir como un órgano territorial que defina los elementos esenciales que deben permanecer estables en un sistema de gobierno Federal, ello frente a la carencia de instancias para que se den las relaciones intergubernamentales en pro de superar el estancamiento en el proceso de descentralización política, el cual debe implicar la distribución territorial del poder público, entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobierno propio. Vale decir, que de algún modo este órgano sustituya al eliminado Senado, cuyas decisiones deberían responder al concepto de territorialidad sin tener por qué pasar por otras instancias.
- No obstante, las previsiones constitucionales ya condicionan lo que sería el correcto funcionamiento de este órgano, que aún permanece en el limbo; por cuanto en su conformación que según el artículo 185 estaría integrado por el Vicepresidente Ejecutivo quien lo preside, lo que establece una jerarquía, y finalmente compuesto por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por

cada estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la Ley.

- Significando de ese modo la concurrencia de representantes del Gobierno Nacional, que por ende tienen desigualdad en su legitimación ya que los representantes de los gobiernos estatales y municipales fueron elegidos por el pueblo, y por lo tanto se supone que encarnan la voluntad del mismo; amén de que la representación de los municipios es poco significativa, ello desde la óptica de que un municipio no puede ser la voz de todas las realidades locales que suelen haber en un mismo estado.
- Por otro lado, tampoco ha sido aprobada la Ley de Hacienda Pública Estatal, la cual deberá contemplar las posibilidades de financiación tributaria de los estados, siendo preciso reseñar que en los parámetros constitucionales existen fuertes restricciones desde el punto de vista de la lógica tributaria y fiscal, que impiden que se descentralicen las principales figuras tributarias. De esa manera, se incumple la misma Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, ahora en su numeral seis, lo que una vez más ha demostrado la mora en el desarrollo del marco legal, particularmente en lo relativo al Federalismo y a la descentralización como proceso que le es inherente.
- Finalmente, y siguiendo con la estructura del marco legal relacionado con la forma Federal del Estado en la Constitución de 1999, es importante apuntar que las leyes de los Consejos Locales de Planificación Pública, la de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación, y la Ley de los Consejos Comunales son más bien instrumentos de participación ciudadana que no afectan especialmente el proceso de transferencia de competencias ni el funcionamiento del sistema Federal, al menos no hasta que funcione el Consejo Federal de Gobierno.

–

– **CAPÍTULO V**

– **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

- **Resultados por Unidades de Análisis y sus Categorías**
- **Proceso Histórico del Estado Federal en Venezuela**
- **a) Surgimiento de la forma del Estado Federal en Venezuela**

– **Cuadro 9**

- **Aspectos más importantes que influyeron en el**
- **surgimiento del Estado Federal en Venezuela**

<p><b>1.-</b> La extinción del régimen Colonial español, quedando como base del nuevo Estado independiente el sistema de Provincias, en donde cada una tiene un Gobierno y éstas a su vez están dirigidas por un Gobierno común y distinto del particular de cada cual.</p>
<p><b>2.-</b> La primigenia conformación de la Nación venezolana, marcada por la identidad cultural y jurídica de la población aunado al mestizaje y unidad de idioma, que produjeron un sentimiento común de pertenencia a una totalidad diferenciada de otras totalidades.</p>
<p><b>3.-</b> La inspiración política e intelectual que tuvo el texto constitucional de 1.811(Constitución fundacional) que fue ejercida en aquel por su</p>

predecesor modelo Federal Norteamericano, por su carácter pionero, original y exitoso.

- Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).
- **b) Características del Federalismo en la Historia Constitucional venezolana**

- **Cuadro 10**

- **El Federalismo en la Historia Constitucional venezolana durante el Siglo XIX**

<b>Textos Constitucionales</b>	<b>Características del Federalismo</b>
<b>1811: Independencia</b>	Primer Texto Constitucional de gran valor espiritual y político, marca para siempre la existencia del sentimiento Federal en Venezuela. Implicó la fundación del Estado y de la forma Federal del mismo en Venezuela, bajo la influencia de la Constitución Norteamericana de 1787 en concordancia con el antiguo sistema de Provincias, se acoge la Separación de Poderes, división tripartita: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con independencia de cada uno entre sí y sujetos a la Constitución. Poder Ejecutivo colectivo, Legislativo bicameral, el Judicial se deposita en la Corte Suprema de Justicia.
<b>1819 y 1821: Bolívar</b>	Inicio de oscilación: giro del Federalismo al Centralismo.
<b>1830: Páez</b>	Confluencia y contraposición de tendencias Federalistas y Centralistas, pugnas por el poder entre ambas tendencias. Constitución Centro-Federal: sistema mixto. Duración 27 años.
<b>1857: José Tadeo Monagas</b>	Centralización total de la organización del Estado.
	Retorno a la fórmula Centro-Federal contenida en

<b>1858: Julián Castro</b>	el texto de 1830. Poder Nacional: Ejecutivo, legislativo bicameral, y Judicial; y Poder Municipal: elección directa de Gobernadores, ejercido por Legislaturas, Gobiernos de Provincias, y los Concejos Municipales en cada Cantón. Ampliación considerable de la autonomía local. Siguen las pugnas por el poder entre tendencias Federalistas y Centralistas.
<b>1859 a 1863: Episodio de la llamada “Guerra Federal”</b>	Producto de la tensión política entre los grupos de tendencia Centralista o conservadores (comerciantes burgueses caraqueños), y los de tendencia Federalista o liberales (militares poseedores de tierras). Representó una lucha por imponerse y proteger los intereses particulares de ambos grupos y no los intereses y fines políticos del Estado. Concluye con el triunfo nominal de los defensores del Federalismo.

Cuadro 10 (Cont )

<b>Textos Constitucionales</b>	<b>Características del Federalismo</b>
<b>1864: Falcón</b>	Reimplantación de la estructura Federal del Estado. El Federalismo se pone en práctica bajo la interpretación caprichosa de los caudillos que desconocían la necesaria coexistencia del Poder Central dentro de un sistema Federal, desvirtuándose así al mismo. Teóricamente se fortalece el principio Federalista, se inspira en los sistemas suizo y norteamericano. División tripartita de poderes: Ejecutivo, legislativo

	<p>bicameral, Judicial: Corte Federal y Tribunales independientes en las entidades Federales. Se inicia sistema de concurrencia de voluntad de los estados federados con la del Estado Federal, manifestadas a través de las Legislaturas estatales y Nacional. Los estados son soberanos excepto en casos expresos señalados en la Constitución, establecen su propio régimen interno y se obligan a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la Unión. Duración diez años.</p>
<p><b>1874 y 1881:</b> <b>Guzmán Blanco</b></p>	<p>1874: y en adelante se reinicia la marcha continua y acelerada hacia el Centralismo. 1881: Fuerte detrimento de las competencias tributarias de los estados.</p>
<p><b>1891: Andueza</b> <b>Palacios</b> <b>1893: Crespo</b></p>	<p>Continuación y profundización del desmontaje del Federalismo. Constante desconocimiento de la autonomía de los estados y municipios.</p>

– Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).

–

– **Cuadro 11**

– **El Federalismo en la Historia Constitucional venezolana durante el Siglo XX**

–

<b>Textos</b>	<b>Características del Federalismo</b>
---------------	--

<b>Constitucionales</b>	
<b>1901 y 1904: Cipriano Castro</b>	Continúa la merma constante del Federalismo como forma de Estado sin que dicho principio desaparezca por completo. En el texto de 1901 se acentúa la decadencia del Federalismo frente al aumento de competencias del Poder Legislativo y del Ejecutivo Nacional.
<b>1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931: Dictadura Gomecista</b>	En su conjunto consolidan el perfil centralizador del Estado, pasando la autoridad tributaria y judicial al Poder Central, estableciendo el situado constitucional; el presidente nombra a los presidentes de los estados y en contraste se exalta aunque formalmente al Poder Municipal. Se fortalece el carácter netamente formal del Federalismo: un Estado centralizado totalmente sin eliminar la expresión o intención aparentemente Federal.
<b>1936: López Contreras</b>	Logros en otras áreas tales como derechos. El Federalismo sigue encasillado en el mero formalismo.
<b>1945: Medina Angarita</b>	El Federalismo sufre otro atentado que termina de perfilar el proceso de centralización: se elimina el Poder Judicial en los estados federados y pasan al Poder Central, sistema que aún hoy se mantiene.
	Se mantiene la ficción Federal de las

<b>1947: Betancourt</b>	Constituciones anteriores con una tendencia a su posible acentuación. Se clarifica el Principio de la Autonomía Municipal.
<b>1953: Pérez Jiménez</b>	En su texto se mantiene la definición de Estado Federal, se retorna a la denominación de República y en la práctica desaparece toda señal de Estado Federal ante la dictadura totalmente centralizada.

- Cuadro 11 (Cont.)

-

<b>Textos Constitucionales</b>	<b>Características del Federalismo</b>
<b>1961: Leoni</b>	<p>Ratificó forma Federal del Estado y usa por primera vez una fórmula calificadora del mismo, al sujetarlo en su conformación a los términos que particularmente consagra la propia Constitución, fórmula que obedece a la interpretación que hizo el Constituyente de la realidad histórico política autóctona, que obedece a un sentimiento social nunca realizado efectivamente pero que ha marcado nuestra fisonomía política desde 1811, resultando un Federalismo alejado de la doctrina clásica del Estado Federal.</p> <p>Existe un sistema residual de competencias para los estados: les queda asignado todo lo que no corresponda a las competencias Nacional o Municipal, hay restricción de autonomía a las instancias regionales y locales, la cual se acentuó por los factores de poder existentes y opuestos a</p>

	tendencias descentralizadoras. El Poder Legislativo se mantiene bicameral: la Cámara del Senado debía representar a los estados que en teoría son iguales y autónomos entre sí.
<b>1999: Chávez</b>	Establece la forma Federal del Estado y le agrega a tal denominación la expresión Descentralizado, mantiene la fórmula calificadora introducida en 1961: resultando un Federalismo adaptado a ciertas especificaciones constitucionales. Estados y municipios son autónomos y tienen autoridades electas popularmente. Se incluye a la descentralización como política nacional y en contraste: exagerada concentración de funciones del Poder Público Nacional lo que impide el traslado fluido de competencias a entidades regionales y municipales. Hay un exacerbado Presidencialismo, el Poder Legislativo Nacional es Unicameral y el Poder Judicial continúa centralizado, dando como resultado un desequilibrio en los Poderes públicos.

- Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).
- **Contradicción existente entre el Estado Unitario y el Estado Federal en la historia constitucional venezolana**
- **a) Características que implican contradicción entre los conceptos de Estado Unitario y Estado Federal en la historia constitucional venezolana**

- **Cuadro 12**

- **Características que implican contradicción entre los conceptos de Estado Unitario y Estado Federal en la Historia Constitucional venezolana**

Texto	Aspectos Centralistas	Aspectos Federalistas
-------	-----------------------	-----------------------

<b>Constitucional</b>		
<b>1811</b>	El nuevo Estado surge sobre la base del antiguo sistema de Provincias que sólo conocían el sometimiento en lo político administrativo al Gobierno Centralizado: capitán general, emisario de la Corona.	Se dio un Federalismo inicial con carácter simbólico y valor espiritual imborrable, cualidades que se recogen en esta primera Constitución de Venezuela y de Hispanoamérica, cuyo texto se nutrió de la Constitución Federal Norteamericana, única predecesora en el Continente.
<b>1819 y 1821</b>	Ambas adoptan un modelo de Estado Centralizado totalmente, en especial la última que pretendió ser el marco de la Gran Colombia.	-----
<b>1830</b>	Recoge el Pacto Político que produjo una fórmula conciliadora o mixta que teóricamente erigió una estructura estatal contradictoria entre el Centralismo puro y el Federalismo puro. Y en la práctica no calmó las tensiones entre grupos de ambas tendencias, ya que los Federalistas tergiversaron la interpretación de sus ideas: se impuso el Caudillismo. (*)	
<b>1857</b>	Es producto del Caudillismo y lucha personalista por el Poder. Centralización total del Estado.	-----

—  
— Cuadro 12 (Cont.)

<b>Texto Constitucional</b>	<b>Aspectos Centralistas</b>	<b>Aspectos Federalistas</b>
<b>1858</b>	Regreso al sistema mixto de 1830. Desde el punto de vista de su texto amplía y mejora al Federalismo, para ceder ante las continuas y empeoradas luchas personalistas por el Poder. (*)	
<b>1864</b>	-----	A raíz del triunfo guerrero de 1863 del grupo de tendencia Federal, se estructura una Constitución teóricamente bien concebida basada en los modelos norteamericano y suizo, en la práctica se desconoció por la atrofia en la aplicación del Principio Federalista en manos de los caudillos.
<b>1874 y 1881.</b>  <b>1891.</b>	De aquí en adelante se sobreponen a las anteriores contradicciones más bien histórico-políticas, reales contradicciones teóricas entre Centralismo y Federalismo: continua y oscilante propensión a la minimización de la estructura Federal frente	Producto de los años anteriores de vida del Estado quedó la herencia que en adelante va a figurar en todas las Constituciones: la denominación de la forma del Estado como Federal.

	al Estado Centralista.	
<b>1893.</b> <b>1901 y 1904.</b>	En las Constituciones de 1893 y 1901, existió la figura del Distrito Federal, la cual atenta contra el principio Federal al lesionar la autonomía e igualdad de los estados entre sí.	Fundamentalmente se denomina al Estado como Federal.

– (\*) **Constituciones Centro-Federales.**

–

– Cuadro 12 (Cont.)

–

<b>Texto Constitucional</b>	<b>Aspectos Centralistas</b>	<b>Aspectos Federalistas</b>
<b>1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931</b>	Estado Centralizado por completo, con Gobierno dominado totalmente por la voluntad del dictador.	Estructura teórica, ficticia y nominalmente Federal: integración bicameral del Congreso Nacional, división formal de Poderes que exaltaba al Poder Municipal. Se asume la denominación de Estados Unidos de Venezuela.
<b>1936</b> <b>1945</b> <b>1947</b>	El espacio Político se llena con el funcionamiento de instituciones Centralizadas. Especialmente en 1936: reaparece el Distrito Federal y en 1945: se nacionaliza al Poder Judicial eliminando a los Tribunales con funciones autónomas e independientes en los estados lo cual sigue así hasta el presente.	En los tres textos se mantiene la línea de coexistencia formal o nominal del Federalismo en la forma del Estado, pero carente de contenido Federal real.
<b>1953</b>	Dictadura. El Estado es completamente Centralizado, desaparece la denominación de Estados Unidos de Venezuela.	Se mantiene la definición del Estado como Federal, sólo formalmente.
	Democracia. Estructura del	Estado Federal condicionado en

<b>1961</b>	<p>Estado muy centralizado materialmente, para combatir el autoritarismo y el caudillismo presentes en épocas anteriores. Se estableció mientras se dictaban las Leyes correspondientes (para lo cual no había verdadera voluntad política) que los Gobernadores de los estados eran electos y removidos por el Presidente de la República.</p> <p>Retorno a la figura del Distrito Federal</p>	<p>su existencia mediante una fórmula calificadora, dándole un valor simbólico por su arraigo histórico en la conciencia Nacional.</p> <p>Consagró expresamente la autonomía municipal. Poder Legislativo Nacional Bicameral; el cual para proceder a la reforma de la Constitución funcionó conforme al sistema de concurrencia de voluntades de los estados mediante sus legislaturas con el Parlamento Nacional.</p>
-------------	---	---

– Cuadro 12 (Cont.)

<b>Texto Constitucional</b>	<b>Aspectos Centralistas</b>	<b>Aspectos Federalistas</b>
<b>1999</b>	<p>Sigue existiendo el Distrito Federal, llamado Distrito Capital. Asigna competencias al Poder Nacional que en un esquema verdaderamente Federal sería más beneficioso su ejercicio por los estados y municipios. Poder Judicial sigue Nacionalizado. Extensa competencia en materia legislativa para el Poder Ejecutivo Nacional a través de Ley Habilitante.</p> <p>Excesivo protagonismo al Poder Ejecutivo Nacional, se enfatiza el Presidencialismo: Período Presidencial extendido con posibilidad de reelección inmediata, exigentes requisitos para revocar su mandato, desequilibrio en el sistema de contrapesos con el Poder Legislativo Nacional, órgano que por primera vez es</p>	<p>Se mantiene la definición del Estado con forma Federal sujeto a la fórmula, original del texto de 1961: “en los términos consagrados en la Constitución”; se le agrega la expresión Descentralizado a tal definición.</p> <p>Se declara expresamente la autonomía de los estados y municipios, tienen personalidad jurídica y eligen popularmente a sus autoridades, las cuales ejecutan el Gobierno y la administración pública.</p> <p>Los estados tienen la facultad de crear su propia Constitución. Se incluye a la descentralización como política Nacional y en concordancia se crea al órgano que fungirá como realizador de la misma: el Consejo Federal de Gobierno, el cual a 10 años de vigencia</p>

	<p>Unicameral. Poder Nacional invade áreas de autonomía municipal y estatal, al establecer por ejemplo: Por Ley Nacional se podrían fijar parámetros para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes y Concejales. Los estados y municipios sólo podrán gravar la agricultura conforme a lo que permita la Ley nacional. La Ley nacional regula organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales.</p>	<p>del texto constitucional, aún no funciona. Existe la posibilidad de que el Poder Legislativo Nacional por decisión de la mayoría de sus integrantes transfiera a los estados y municipios materias de la competencia Nacional</p>
--	--	--

– Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).

– **Explicación de la particularidad de la Federación venezolana**

**contenida en la historia constitucional y en la Constitución Nacional de 1999**

– **a) Características particulares en la configuración del Estado**

**Federal en la historia constitucional y en la última Constitución venezolana de 1999**

– **Cuadro 13**

– **Características particulares del Estado Federal en la**

– **Historia Constitucional venezolana y en la Constitución de 1999**

<b>Aspecto Histórico, Político y Social</b>	<b>Aspecto Jurídico-Constitucional</b>
<b>Etapas de la Constitución de 1811 a la Constitución de 1864</b>	
<p>La Constitución de 1811 es la primera del Continente Hispanoamericano y tiene como único antecedente en América a la Constitución de Estados Unidos de</p>	<p>El texto de 1811 tuvo en su contenido estructuras Federales tomadas del modelo norteamericano, pero mayor fue su valor espiritual e ideológico como</p>

<p>1787, la que le sirve de inspiración. El Estado venezolano surge sobre la base de una población recién independizada, que mantiene una estructura de Provincias disgregadas, carentes de autonomía a la caída de la Corona.</p>	<p>acompañante del surgimiento del Estado venezolano.</p>
<p>Fenómeno de oscilación periódica entre tendencias Centralistas y Federalistas: Total Centralismo con las Constituciones de 1819 y 1821; sistema mixto o Centro-Federal: Texto de 1830; de nuevo férreo Centralismo Constitución de 1857; retorno al Centro-Federalismo con la Carta de 1858: mejoró el anterior sistema mixto de 1830. En el texto de 1858 se frustra la realización del ideal Federal dada la variada interpretación con que se acogió este sistema, aunado a que se recoge en el mismo un sistema conciliador entre los extremos Centralista y Federalista; y al caudillismo como representación de la lucha personalista por el Poder Político.</p>	<p>Los textos Constitucionales de 1830 y 1858 formalmente no abrazaron al Federalismo de un modo total, permitieron la coexistencia de estructuras Centralistas y Federalistas para tratar de adecuarse a las realidades política y social.</p>

–  
– Cuadro 13 (Cont.)

<p><b>Aspecto Histórico, Político y Social</b></p>	<p><b>Aspecto Jurídico-Constitucional</b></p>
<p>Constitución de 1.864: Texto promulgado luego de la llamada “Guerra Federal”, el cual puso fin durante su vigencia de 10 años a la oscilación o mixtura Centralismo-Federalismo.</p>	<p>En esta Carta se instaura formalmente toda una estructura constitucional netamente Federal, inspirada en los modelos norteamericano y suizo, que se llevaría en la práctica al extremo,</p>

Hubo un triunfo nominal de grupos políticos defensores del Principio Federalista (caudillos, terratenientes), al que malinterpretaron y desconocieron en la práctica, impidiendo su efectiva realización	desembocando paradójicamente en el inicio del proceso de desmontaje de dicha estructura como forma del Estado.
<b>Etapa de la Constitución de 1874 a la Constitución de 1999</b>	
De la Constitución de 1874 y en adelante (1881, 1891, 1893), se observa una desarticulación sostenida del Principio Federal. Sigue presente el fenómeno del Caudillismo. En el siglo XX: Con las Constituciones de 1901 y 1904, se prosigue con la decadencia del Federalismo.	En estos textos comienza a vaciarse el contenido del Federalismo, lo que sucede de modo constante en todas ellas, quedando establecido dicho Principio cada vez más de manera meramente formal o nominal. Haciéndose indeleble tal denominación de la forma del Estado en la conciencia Nacional.
Textos de 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931: Régimen Dictatorial con estructura estatal totalmente Centralizada.	Federalismo con carácter de ficción, formalmente esgrimido como denominación del Estado.
Con las Constituciones Nacionales de 1936 y 1945 se mantiene la ficción del Estado Federal con contenido Centralista. Y aunque en la práctica el Federalismo carecía de contenido, basta al ideario nacional con su sola consagración nominal en representación del sentimiento histórico que data de 1811.	En ambas se hace más patente la inexistencia material del Federalismo, y particularmente en la Carta de 1945, con la Nacionalización del Poder Judicial.
La Carta de 1947, igual a sus predecesoras sostiene la ficción de existencia de un Estado Federal.	Muestra tendencia a la posibilidad futura de acentuación del Federalismo.

Hay avance en materia de derechos.	
------------------------------------	--

- 
- Cuadro 13 (Cont.)
- 

<b>Aspecto Histórico, Político y Social</b>	<b>Aspecto Jurídico-Constitucional</b>
Constitución de 1953: nuevo giro hacia la Centralización total del Estado. Dictadura.	Se cambia la denominación Estados Unidos de Venezuela, por la de República, no obstante sigue existiendo la definición formal del Estado como Federal.
En el Texto constitucional de 1961 se implanta la Democracia. Y se pretende frenar los anteriores visos autoritarios y caudillistas con el fortalecimiento de una estructura estatal Centralizada con nombre de Federal.	Introduce una fórmula calificadora de la forma del Estado inédita hasta entonces, condicionándolo a los términos pautados en la propia Constitución, como un modo de asimilar la tradición histórica de posturas opuestas: Centralista y Federalista.  Reafirma carácter Federal del Estado de modo nominal, y se desarrollan estructuras opuestas a ese Principio, avalado por el reconocimiento expreso de su carácter sui generis o particular, recogido en dicha fórmula condicionante.
Vigente Constitución de 1999: Mantiene la anterior fórmula	Contiene un Estado Federal sui generis, definido además como

<p>calificadora de la forma del Estado, dando como resultado un Estado Federal nominal y aún más debilitado por exceso de Presidencialismo y desequilibrio de Poderes. Surge en medio de una efervescencia social producto de la crisis de la decadencia de la institucionalidad política. Autoritarismo del Gobierno en ascenso.</p>	<p>descentralizado, con establecimiento de Poder Legislativo Unicameral por primera vez en la historia; y abundantes contradicciones entre Centralismo y Federalismo, que pretenden ser salvadas por la fórmula condicionante. Se incluye a la Descentralización como política Nacional igualmente con más carácter nominal que real.</p>
---	---

– Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).

–

– **Explicación de la contradicción entre el Federalismo de la Constitución venezolana de 1999 y su desarrollo legislativo**

– **a) Estructuración de la aplicación práctica del Federalismo contenido en la Constitución de 1999 mediante el desarrollo del marco legislativo venezolano**

– **Cuadro 14**

– **Contradicciones en la aplicación práctica del Federalismo contenido en la Constitución de 1999 con respecto al desarrollo del marco legislativo**

<p>a) Existe un Federalismo Nominal expresado en el Preámbulo, y en el artículo cuatro, sujeto a la fórmula de ajustes contemplados en el propio texto constitucional; y el artículo 158 que también nominalmente consagra a la Descentralización como Política Nacional.</p>
<p>b) La Constitución es reglamentaria en muchas materias que pudieron haberse abordado de forma básica para su posterior desarrollo legislativo, lo que condiciona el ejercicio autonómico para los gobiernos estatales y municipales.</p>
<p>c) La estructura Unicameral del Poder Legislativo elimina al Senado y con él la necesaria representación de los estados miembros.</p>
<p>d) El texto de 1999 deroga en gran medida a la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público; y es reglamentaria en materia municipal. A lo que se</p>

<p>agrega que la Ley Orgánica del Poder Municipal se dictó de modo tardío desatendiendo lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral Siete de la Constitución.</p>
<p>e) La vigente Constitución crea al Consejo Federal de Gobierno como el ente para la planificación y coordinación de las Políticas Públicas y el desarrollo del proceso de Descentralización, con el agregado del Fondo de Compensación Interterritorial, como instrumento que depende administrativamente del anterior y que serviría para el financiamiento de los gobiernos estatales. Sin embargo tales figuras no funcionan en la actualidad y el desarrollo de sus bases legales aun permanece postergado.</p>
<p>f) Se condiciona constitucionalmente lo que sería el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, planteando en cuanto a su integración la concurrencia de representantes del Gobierno Nacional con representantes de gobiernos estatales y municipales, existiendo además de una jerarquización, la desigualdad en la legitimación de tales miembros y desequilibrio por la representación poco significativa de los municipios.</p>
<p>g) No ha sido aprobada la Ley de Hacienda Pública estatal, en contravención a la Disposición Transitoria Cuarta, numeral Seis; aunado a las fuertes restricciones constitucionales que impiden la descentralización de las principales figuras tributarias.</p>
<p>h) La existencia de Leyes como la de los Consejos Locales de Planificación Pública, Consejos Estadales de Planificación y Coordinación, y de los Consejos Comunales; que son más bien instrumentos legales para el desarrollo de la participación ciudadana, que al menos mientras no funcione el Consejo Federal de Gobierno, no afectan directamente el proceso de transferencia de competencias ni el funcionamiento del sistema Federal.</p>

– Fuente: Elaboración propia del investigador (2008).

– **Conclusiones**

– Con la realización del trabajo de análisis, descripción, explicación y estudio planteado en el objetivo general y específicos de la presente investigación, y que fueron desarrollados a través de las unidades de análisis y sus respectivas categorizaciones, se logró obtener una serie de datos que nos permiten basándonos finalmente en el esquema de resultados, presentar una conclusiones cuyos contenidos pretenden aproximarse en el abordaje de un estudio circunscrito en la Ciencia Política como lo es éste, a la respuesta a las interrogantes de la investigación y lógicamente a la formulación del problema, los que conforme al método científico fueron pre-establecidos en la etapa del proyecto de investigación; y ello se hace de seguidas:

– **Interrogantes de la Investigación**

– **a) ¿A lo largo de la historia constitucional en Venezuela, la forma de Estado Federal en la práctica se ha caracterizado por ser de tipo nominal frente a un contradictorio énfasis de aspectos unitarios o centralistas?**

– En efecto, podemos afirmar con base a los resultados obtenidos del presente estudio que el Estado Federal en Venezuela, incluso desde sus orígenes con la primera Constitución que tuvo nuestro país sancionada en Caracas el 21 de Diciembre de 1811, en la práctica ha obedecido a un verdadero nominalismo, ya que como se pudo observar han existido textos constitucionales que consagraron plenamente la forma Federal del Estado desde el punto de vista teórico, y jurídico-político, tal es el caso de la prenombrada Constitución de 1811, así como el texto de 1864, no obstante se

pudo constatar que nuestras Constituciones nunca fueron ni han sido fiel reflejo de nuestra realidad política.

- Por ello, cabe destacar que ya desde la primera Carta, el Principio Federal fue acomodado a las circunstancias políticas, sociales y jurídicas presentes en el surgimiento de Venezuela como país independiente, y posteriormente esa notable dualidad entre la existencia del principio Federalista en nuestras Constituciones ya hubiese sido en mayor o en menor medida y la primacía de nuestra realidad política siempre tendente en la práctica al Centralismo, se ha reafirmado, y de ello no escapa ni siquiera la última de nuestras Constituciones sancionada en 1999 y aún en vigencia; y es así como se ha mencionado en esta investigación el término oscilación entre los Principios Federalista y Centralista para referirnos al desarrollo de nuestra historia constitucional de la cual esa ha sido la característica constante.
- Se observa en la práctica el nominalismo en la forma Federal del Estado venezolano, por ejemplo: en los textos constitucionales de 1811 el cual por ser el primero tuvo el gran mérito de marcar indeleblemente el sentimiento Federal en nuestro país y justamente por eso siempre la idea Federal ha estado presente en nuestras Constituciones porque va más allá de las mismas y reside en la conciencia o el ideario Nacional. Otro tanto ocurre en las Constituciones de 1830 y 1858 ambas asumieron fórmulas mixtas entre Federalismo y Centralismo tratando de ser contestes con las respectivas realidades políticas de sus momentos históricos - políticos. La Carta de 1864, en la cual el Federalismo a pesar de haberse acogido plenamente desde el punto de vista teórico, se hace nominal y fracasa debido fundamentalmente a su puesta en práctica mediante esquemas tergiversados de interpretación que desconocían la necesaria coexistencia del Poder Central en un sistema Federal.
- Se excluyen de esta mención a las Constituciones de 1819 y 1821 porque fueron fruto de la obcecación del Libertador Simón Bolívar por el Centralismo; Así como la de 1857 que contuvo la Centralización total de la organización del Estado venezolano.
- Igualmente, se aprecia el carácter nominal del Federalismo en los textos constitucionales subsiguientes: 1874 y 1881; 1891 y 1893; 1901 y 1904; asimismo las Cartas de 1936, 1945, 1947; todas las anteriores tienen en común que mermaron de una u otra forma el desarrollo del Principio Federal que formalmente consagraban. Merecen especial mención en ésta lista las Constituciones del período de la dictadura Gomecista: 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; y la 1953 correspondiente a la dictadura de Pérez Jiménez; con las cuales se instauró un Estado Centralizado totalmente, sin eliminar la expresión o intención aparentemente Federal, alcanzándose lo que se podría llamar el grado superlativo del nominalismo en la forma Federal del Estado venezolano.
- Y finalmente las Constituciones de 1961 y la vigente de 1999, las cuales admiten con total franqueza el nominalismo del Principio Federal en

Venezuela, al establecer una fórmula que califica o condiciona la existencia del Estado Federal a los términos particulares consagrados en sus respectivos textos, para posteriormente establecer cada una con sus especificidades, mecanismos que en distintas medidas dificultan el desarrollo práctico del Federalismo propugnado en sus textos.

- Las Constituciones Nacionales mencionadas, sin pretender seguir el orden cronológico estricto en que existieron, abarcan el desarrollo de los siglos XIX, XX, y el actualmente en desarrollo siglo XXI; y a la vez implicaron el paso por diversos sistemas de Gobierno, vale decir dictadura y democracia.
- **b) ¿Cómo se plantea la contradicción entre Estado Unitario - Estado Federal en la historia Constitucional venezolana?**
- Existe en todo el desarrollo de la historia constitucional de nuestro país la presencia de elementos contradictorios entre los Principios Fundamentales de las formas de Estado Centralista y la Federalista, y se desprende de los resultados de nuestra investigación que ello se plantea mediante la estructuración de Constituciones que en primer lugar han recogido formalmente la forma de Estado Federal, pero que sin embargo por razones de índole político y social enmarcadas en cada momento histórico particular han atrofiado ya sea en mayor o menor medida la aplicación y el desarrollo efectivo del Federalismo como forma de Estado en Venezuela.
- En ese sentido, tal contradicción se presenta desde el surgimiento del Estado venezolano en 1811, con una Constitución que era teóricamente Federal debido a la influencia histórica que entonces ejerció en ella el inédito y exitoso modelo Federal Norteamericano, pero que sin embargo vino a regir a una Nación recién independizada de la corona española y que poseía unas características políticas y sociales tendentes hacia el Centralismo. Esto último se concretó, reafirmando el ciclo inicial de contradicción entre Estado Unitario y Estado Federal, con los textos de 1819 y 1821, y el de 1857; que recogieron una estructura estatal totalmente Centralizada, rompiendo así con el paradigma Federal instaurado con la Constitución fundacional en 1811.
- Igualmente, las Cartas de 1830 y 1858, respectivamente contuvieron sistemas conciliadores entre ambos extremos en cuanto a la forma del Estado, y aunque la primera de ellas duró 27 años en vigencia, lo cierto es que no se pudo contener la realidad que obedecía a una encarnecida lucha personalista por el poder, y se retorna al punto inicial, contradicción entre el Federalismo y el Centralismo no sólo a nivel del desarrollo teórico de las Constituciones sino también en la realidad política práctica.
- Al aparecer en la escena política Nacional, la Constitución de 1864, que le siguió a una cruenta guerra, etiquetada como Federal cuando más bien ocultaba las ambiciones caudillistas por el Poder sin control alguno, se enfatiza así de nuevo la contradicción que se puede observar en toda la historia constitucional venezolana; y que asume formas mucho más definidas con la puesta en vigencia del referido texto de 1864, que era constantemente

desconocido mediante interpretaciones caprichosas de los caudillos y terratenientes que pretendieron llevar el Principio Federal a los extremos, y paradójicamente abonaron el terreno político para el favorecimiento del Centralismo, a pesar de que históricamente Venezuela está fundada en el Federalismo.

- En las subsiguientes Constituciones Nacionales, vale decir: 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904; y las de 1936, 1945 y 1947, se observa un detrimento sostenido y constante del Federalismo en cuanto a la forma del Estado, funcionando en su lugar estructuras típicas de la tipología de Estado Centralista, mas sin eliminar nunca la expresión o idea de presencia Federal en dichas Constituciones, aunque fuere nominalmente, como se vio; incluyendo las pertenecientes a las etapas dictatoriales: las siete de la época Gomecista, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, y 1931; y la de Pérez Jiménez en 1953, que configuran la mayor ironía política en cuanto a contradicción entre Estado Federal y Estado Centralizado, postulado el primero en ellas de manera formal, y carente de todo contenido por cuanto en la práctica los respectivos dictadores mantenían totalmente Centralizada la estructura estatal.
- Y se cuentan los dos últimos casos que recogen un planteamiento contradictorio entre los Principios constitucionales del Federalismo y el Centralismo, y los son justamente los textos de 1961, que abarcó una vigencia de casi 40 años, y la hoy día vigente desde 1999, y ya con casi diez años de existencia; que como es sabido someten la existencia del sistema Federal a un condicionamiento basado en las propias particularidades contenidas en los respectivos textos, y que definitivamente configuran un Estado Federal excepcional o *sui generis* totalmente contradictorio, por contener figuras pertenecientes a uno y otro Principio pero que no son compatibles entre sí, dando como resultado que nuestro Federalismo sea sin verdadero contenido Federal; para muestra basta señalar el caso de la última Constitución venezolana, que define como Federal al Estado, pero entre otras cosas, contiene un Poder Legislativo Nacional Unicameral.
- **c) ¿Por qué la tradición constitucional venezolana en cuanto a la forma del Estado se nutre de elementos mayoritariamente centralistas o unitarios subyacentes bajo la declaración de la figura del Estado federal?**
- Definitivamente, el por qué de la existencia de elementos mayoritariamente Centralistas englobados bajo la declaración de la figura del Estado Federal; radica justamente en que como se ha visto, El Estado venezolano desde su origen en 1811 y prácticamente a lo largo de las 26 Constituciones que hasta ahora han existido, ha girado alrededor de un planteamiento del Principio Federal en cuanto a la definición y estructura de la forma del Estado, que ha sufrido adecuaciones o adaptaciones conforme a las diversas circunstancias y escenarios sociales, jurídicos, geo-históricos y políticos que han sido propios y particulares de nuestra trayectoria política y constitucional.

- De modo que en nuestro contexto originario estatal realmente no hubo la pre existencia de unidades político territoriales verdaderamente independientes como presupuesto necesariamente esencial a un Estado netamente Federal.
- Igualmente, contribuye a la preponderancia de elementos estatales Centralistas o Unitarios pese a la insistente inclusión del Federalismo como piedra angular de la estructura del Estado en nuestras constituciones, la notoria existencia de un fenómeno de oscilación periódica entre tendencias Centralistas y Federalistas. Otro tanto se anota en ese sentido, con la fuerte presencia del fenómeno caudillista como representación de la lucha personalista por el Poder Político que ha marcado nuestra historia política y que ha actuado con su consecuente influjo negativo para la armónica marcha de las estructuras estatales de tipo Federal recogidas en las constituciones que han existido en nuestro país, especialmente durante el siglo XIX.
- Todo lo anteriormente planteado ha producido en la práctica el atropello constante a la huella histórica – política del Principio del Federalismo, y más aun de allí en adelante se ha procedido a su paulatina reducción a su mínima expresión.
- Verdaderamente, en Venezuela el Federalismo no se asumió desde el inicio como una forma del Estado sino como un sustrato vital para nuestra vida política ya desde 1811, medianamente en 1830 y 1858 y así hasta 1864 que aunque no tuviere realización efectiva en la realidad política, sí la tuvo en algunos casos en lo jurídico constitucional y definitivamente parece ser una herencia que data desde el surgimiento del Estado venezolano como soberano e independiente, y de obligatoria transmisión en la tradición y continuidad de nuestro desarrollo político constitucional.
- También cabe resaltar que desde la Constitución de 1874 y en adelante, realidad de la que no escapa la vigente Constitución de 1999, se marcha de modo sostenido hacia una desarticulación del Federalismo en las Constituciones venezolanas, con la especial nota de que precisamente como una especie de herencia histórico-política directa el principio Federal adquiere un carácter más bien nominal, que lo hace imborrable no sólo de los textos constitucionales sino de nuestra propia conciencia nacional.
- Y finalmente, podemos afirmar que con la actual Constitución hasta ahora se completa todo un proceso histórico que concluyentemente demuestra a un Federalismo muy particular muchas veces bien planteado desde el punto de vista formal, otras condicionado, mas en fin la forma Federal del Estado en Venezuela en la práctica siempre fue y sigue siendo atrofiada porque en general nuestra sociedad anclada a sus raíces históricas en ese aspecto, no ha entendido el verdadero trasfondo que implica sostener un Estado Federal.
- **d) ¿Qué signos característicos del Estado Federal se observan en el diseño estatal contenido en la Constitución Nacional de 1999 y Cómo se desarrollan éstos en el ámbito Legislativo?**

- Como es bien conocido, el vigente texto constitucional aprobado por el pueblo de Venezuela en 1999, define en su artículo cuatro al Estado venezolano como Federal, y a esa denominación se le agrega la noción de descentralizado, para quedar definitivamente sometido a las particularidades o ajustes contemplados en el propio texto constitucional, siendo ya también suficientemente ponderado el carácter y alcance de tal fórmula calificadora.
- No obstante, es obvio que se dejó de lado la estructuración de mecanismos para lograr realmente al Federalismo en Venezuela, al no fortalecer los pilares de delimitación de competencias entre los tres niveles de gobierno. Especialmente en lo relativo a la profundización de la descentralización política y al establecimiento de un marco de posterior desarrollo legal contentivo de mecanismos efectivos y eficientes para la estructura Federal. Por ello, el Federalismo no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo cuatro y el 158, que también nominalmente consagró a la descentralización como política Nacional.
- Como consecuencia de ello, podemos sostener que la Constitución de 1999 es reglamentaria en muchas materias que podrían haberse abordado de forma básica para un desarrollo legislativo posterior, dando como resultado el condicionamiento del ejercicio de la autonomía por parte de los estados y municipios, la cual contradictoriamente está consagrada de modo expreso en su texto.
- Igualmente es notoria la falta de atención en lo que tiene que ver con el impulso y desarrollo de la estructura Federal del Estado, por ejemplo en lo relativo a la aprobación tardía de instrumentos legales en tal sentido, como el caso de la Ley Orgánica del Poder Municipal.
- En el mismo orden de ideas, constitucionalmente se creó al Consejo Federal de Gobierno como ente para la planificación y coordinación de las políticas públicas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización, al cual se añadió bajo dependencia administrativa un nuevo instrumento para el financiamiento de los gobiernos estatales: el Fondo de Compensación Interterritorial; los cuales sencillamente aun no funcionan.
- **Formulación del problema**
- **¿En qué se fundamenta el carácter particular de la configuración del Estado Federal venezolano planteado en la Constitución Nacional del año 1999?**
- Concluyentemente, podemos responder a este planteamiento con las herramientas aportadas a través de la aplicación del método científico en el presente estudio de carácter político apoyado en lo jurídico e histórico constitucional, que en la aun vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en referendo popular en el año 1999, existe un Estado Federal particular, excepcional o de tipo *sui generis* como también se le suele denominar; cuyo carácter particular está fundamentado en la herencia histórica cultural que poseemos, consistente en que a nivel político

constitucional desde 1811 y durante el desarrollo de nuestras 26 constituciones, existimos como un Estado que tradicionalmente y de modo formal se ha definido como Federal pero que en realidad encierra un “Sentimiento Federal” que es insoslayable porque forma parte de nuestra propia existencia, por ser la raíz histórica que nos vio nacer como un Estado independiente; y que ha sido y sigue siendo carente de verdadero y efectivo contenido, ya sea por las restricciones establecidas en el propio texto constitucional vigente así como en sus predecesoras, o por la falta de un adecuado desarrollo de los mecanismos legales tendentes a su materialización en nuestra realidad política.

—  
—  
— **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS** —  
—

- Arias, F. (1999). *El Proyecto de Investigación: Guía para su elaboración* (3ª ed.). Caracas: Episteme.
- Aristóteles (2000). *La Política*. Bogotá: Ediciones Universales.
- Avellaneda, E. (2004). El Poder Legislativo Nacional. En Salamanca, L. y Viciano, R. (Eds.), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. (pp. 323-358). Caracas-Valencia: Vadell Hermanos editores.
- Bou, M. (2005). El Federalismo Argentino: Aproximación teórica y Desempeño institucional [Versión electrónica]. *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, 10, 59-112.
- Brewer, A. (1996). *Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I*. Caracas - San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira.
- Brewer, A. (1997). *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Brewer, A. (2000). *La Constitución de 1999*. Caracas: Ediciones Arte.
- Brewer, A. (2008). *Historia Constitucional de Venezuela. Tomo II*. Caracas: Editorial Alfa.
-

- Chalbaud, R. (1922). *Estado político* (3º ed.). Caracas: Editorial Mobil Libros.
- 
- Círculo de Lectores. (ed). (1998). *Diccionario Enciclopédico Círculo*. España: Ediciones Credimar.
- 
- Combellas, R. (2001). *Derecho Constitucional. Una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: McGraw-Hill.
- 
- Constitución de la República de Venezuela. (1961). G.O. N° 662 Extraordinario. Caracas: Congreso Nacional.
- 
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). G.O. N° 36.860. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.
- 
- Costa, V. (2003). *El Federalismo en Brasil*. Visitado el 28 de Julio de 2007 en <http://www.universidaddecampinas/brasil.com>.
- 
- Cuñarro, E., Leal, N. y Morales, E. (2001). *La Conformación del Estado y del Gobierno en Venezuela: Los Momentos Constituyentes de 1961 y 1999*. En VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional (Ed.), *Bases y Principios del Sistema Constitucional Venezolano. Tomo I* (pp. 271-291). San Cristóbal.
- 
- Dana, S. (1963). *Teoría General del Estado*. Valencia: Edición de la Universidad de Carabobo.
- 
- Exposición de Motivos de la Constitución de 1961. (1961). *Revista de La Facultad de Derecho de la UCV*, (21), 370-402.
- 
- Exposición de Motivos de la Constitución de 1999. (2000). G. O. Extraordinaria N° 5453
- 
- Fajardo, A. (1976). *Compendio de Derecho Constitucional*. Caracas: Imprenta Comercial.
- 
- Fernández, J. (2003). Los problemas constitucionales de la institucionalización democrática en Venezuela: 1972-2002. *Politeia, Instituto de Estudios Políticos Universidad Central de Venezuela* (30), 209-265.
-

- Finol, T., y Nava, H. (1993). *Procesos y Productos en la Investigación Documental*. Maracaibo: Editorial de La Universidad del Zulia.
- 
- Fundación, Polar. (ed.). (1997). *Diccionario de Historia de Venezuela. Tomo I. (2º ed.)*. Caracas: Fundación Polar.
- 
- Garay, J. (2001). *La Nueva Constitución*. Caracas: Librería Ciafré.
- 
- García, M. (1964). *Derecho Constitucional*. Madrid: Manuales de la Revista de Occidente.
- 
- García, M. (2002). *Derecho Constitucional Comparado*. Caracas: Ex Libris.
- 
- Gil, J. (1967). *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Librería Piñango.
- 
- Gómez, L., y Arenas, N. (2001). ¿Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela. *Cuestiones Políticas*, (26), 85-126.
- 
- González, F. (s.f.). *Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela*. Visitado el 15 de Diciembre de 2006 en <http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia>
- 
- Haluani, M. (1986). *La Ciencia del Control Político*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- 
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (1998). *Metodología de la Investigación (2º ed.)*. México: McGraw-Hill.
- 
- Hernández, V. (s.f.). *El Distrito Federal y El Proceso de Descentralización*. Visitado el 15 de Diciembre de 2006 en <http://www.zur2.com/fcjp/articulos/Vrhm106.htm-40k>
- 
- Herrero, M. (2005). El Debate sobre el Federalismo en España [Versión electrónica]. *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, 39/40, 318-386.
- 
- <http://www.bibliotecavirtualmigueldecervantes.com>. (n.d./2006). La Constitución de Venezuela de 1864. Consultada el 15 de Diciembre de 2006.
- 
- Jellinek, J. (1943). *Teoría General del Estado (2º ed.)*. Buenos Aires: Albatros.

- 
- Kelsen, H. (1950). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.
- 
- La Riva, S. (2004). *Enfoque Inédito de Nuestra Historia Constitucional*. Valencia: Contraloría General del Estado Carabobo.
- 
- La Roche, H. (1976). *Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano*. Maracaibo.
- 
- La Roche, H. (1991). *Derecho Constitucional. Tomo I*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- 
- Linares, S. (1956). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado. Tomo VI*. Buenos Aires: Alfa.
- 
- Lomelí, L. (2004). *Historia y Evolución del Federalismo en México*. Visitado el 25 de Julio de 2007 en <http://www.historia de mexico.com>
- 
- López, E. (1997). El Análisis de Contenido Tradicional. En García, M., Ibáñez, J., y Alvira, F. (Comps.), *El Análisis de la realidad social Métodos y técnicas de investigación*. (3º ed.). (pp.555-573). Madrid: Alianza Editorial.
- 
- López, L. (1994). *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- 
- Marcano, L. (2001). *El Estado y El Derecho Constitucional General y Comparado*. (2º ed.). Caracas: Nuevas Letras.
- 
- Mascareño, C. (2004). El Federalismo Venezolano: Hacia dónde va en el Régimen Chavista. En Salamanca, L. y Viciano, R. (Eds.), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. (pp. 445-485). Caracas-Valencia: Vadell Hermanos editores.
- 
- Morón, G. (2003). *Gobernadores y Capitanes Generales de las Provincias Venezolanas 1.498-1.810*. Caracas: Planeta.
- 
- Morón, G. (2003). *Los Presidentes de Venezuela 1.811-2.003* (6º ed.). Caracas: Planeta.
- 
- Nava, H. (2004). *La Investigación Jurídica. ¿Cómo se elabora el proyecto?* (2º ed.). Maracaibo: Editorial de La Universidad del Zulia (Ediluz).

- 
- Oropeza, A. (1969). *La Nueva Constitución venezolana 1961*. Caracas: Imprenta Nacional.
- 
- Ossorio, M. (1963). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Montevideo, Uruguay: Obra Grande S.A.
- 
- Pachas, J. y Heredia, B. (1986). El Federalismo en la Constitución Venezolana de 1.961. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo*, (50), 55-72.
- 
- Palella, S., y Martins, F. (2003). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas: Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.
- 
- Parra, C. (1959). *Estudio Preliminar de La Constitución Federal de Venezuela de 1811*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.
- 
- Rachadell, M. (1999). *Régimen del Municipio en el Marco Constituyente*. Caracas: Mimeo.
- 
- Rachadell, M. (2007). *Socialismo del Siglo XXI*. Caracas: Editorial Jurídica venezolana.
- 
- Rivas, A. (2006). *Derecho Constitucional*. (4º ed.). Valencia: Clemente Editores.
- Rondón, H. (2001). *Ad imis fundamentis. Análisis de la Constitución venezolana de 1999*. Caracas: Ex Libris.
- 
- Samaja, J. (2003). *Epistemología y Metodología Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: Eudeba.
- 
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 
- Tomás, F. (1996). Constitución. En Díaz, E. y Alfonso, M. (Eds.), *Filosofía Política II. Teoría del Estado*. Madrid: Trotta.
- 
- Trejo, M. (Enero – Diciembre, 1995). Los retos del federalismo en Venezuela. *Provincia Revista Venezolana de estudios territoriales*, 1(1). Consultado el 15 de Diciembre de 2006 en <http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia>
-

- Urbina, E. (2004). La Globalización y el Atlas Federal Venezolano. ¿Recuperación del Principio de subsidiariedad en Venezuela? *Revista Jurídica, Universidad Arturo Michelena*, (1), 97-150.
- 
- Vallés, M. (2000). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- 
- Viciano, R. (2004). Caracterización general de la Constitución venezolana de 1999. En Salamanca, L. y Viciano, R. (Eds.), *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. (pp. 41-65). Caracas-Valencia: Vadell Hermanos editores.
- 
- Werner, J. (1997). *Paideia*. (3º reimp., 2º ed.). Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.