UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA

VICERRECTORADO ACADÉMICO

DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REVERSIÓN DE LA COMPETENCIA DE CONSERVACIÓN ADMINISTRACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE CARRETERAS Y AUTOPISTAS NACIONALES, ASÍ COMO DE PUERTOS Y AEROPUERTOS DE USO COMERCIAL DEL PODER PÚBLICO ESTADAL HACIA EL PODER PÚBLICO NACIONAL

Trabajo Especial de Grado

Para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo.

Autor: María Inés Milagros Higuerey Cortés

Tutor: José Luís Villegas Moreno

San Cristóbal, Octubre 2009

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL TUTOR.

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada María Inés Milagros Higuerey Cortés, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: Análisis de la Constitucionalidad de la Reversión de la Competencia de Conservación, Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial del Poder Público Estadal Hacia el Poder Público Nacional; y que considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para que sea sometido a la evaluación correspondiente.

En la Ciudad de San Cristóbal, a los 13 días del mes de Octubre de 2009.

Dr. José Luís Villegas Moreno
C. I. No. V- 12.970.978

San Cristóbal, 13 de Octubre de 2009.

CIUDADANA
DRA JOAN SÁNCHEZ
COORDINADORA DE LOS POSTGRADOS DEL ÁREA DE DERECHO
PRESENTE

Formalmente presento el Trabajo de grado titulado: Análisis de la Constitucionalidad de la Reversión de la Competencia de Conservación, Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial del Poder Público Estadal Hacia el Poder Público Nacional; para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo que otorga la Universidad Católica del Táchira.

Atentamente,

María Inés Milagros Higuerey Cortés
C. I. No. V- 15.988.747

ÍNDICE GENERAL

pp.
Resumen..... V
Introducción…….. 8
Capitulo I
El Problema…… 10
Planteamiento del Problema……10.
Formulación del problema……..15
Objetivos de la Investigación……16
Justificación e Importancia……17
Capitulo II
Metodología……18
Diseño de la Investigación……18
Preguntas de la Investigación…… 19
Técnicas e Instrumentos de Recolección y Procesamiento de Información…… 19
Procedimiento…… 21
Factibilidad…… 22
Capitulo III
Marco Teórico…… 23
Sección I. Antecedentes……23
Sección II El Modelo de Estado Federal en Venezuela…….. 25
Sub-sección I Estado Federal…… 37
Sub-sección II. La Descentralización…… 48
Sub-sección III. Las Transferencia de las Competencias……60
Sub-sección IV el Estado Federal Descentralizado…… …68
Sub-Sección V Principios del Estado Federal…….....72
Sección III. La Competencia de Conservación Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así Como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial……90
Sub-Sección I La Competencia…… 90
Sub-Sección II La Competencia Exclusiva……99
Sección IV. Reversión de la competencia de conservación administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales, Así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial…… 115.
Sub-Sección I Reversión……115
Sub-Sección II. Sentencia que Declara la Reversión de la 118
Sub-Sección III Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público…… 133
Capitulo IV Conclusiones.…… 137
Referencias Bibliográficas……..……..140

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
VICERRECTORADO ACADÉMICO
DECANATO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Análisis de la Constitucionalidad de la Reversión de la Competencia de Conservación, Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial del Poder Público Estadal Hacia el Poder Público Nacional.

Autor: María Inés Milagros Higuerey Cortés
Tutor: José Luís Villegas Moreno
Fecha: Octubre 2009

RESUMEN.

El Estado Federal Descentralizado de la Constitución de 1999, consagra una serie de competencias exclusivas para los Estados, entre ellos la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia consideró que esa coordinación implica una potestad administrativa para revertir tal competencia por cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia ya que se encuentra vinculada con el interés general por la prestación de un servicio público convirtiéndola así en una potestad discrecional. Así pues se sustrajo tal competencia a los Estados y pasó a ser controlada por el Poder Ejecutivo Nacional, violentando así una serie de normas y principios constitucionales. La naturaleza del objetivo planteado caracterizará la investigación como un estudio documental, monográfico a un nivel descriptivo, sustentado en los criterios de los diversos doctrinarios, normas jurídicas aplicables, así como el criterio jurisprudencial. Se utiliza el método cualitativo, lo que permitirá analizar la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional.
Descriptores: Estado Federal Descentralizado-Competencias Exclusivas-Conservación-Administración-Aprovechamiento-Reversión.

Dedicatoria

A mis Padres, de quienes he aprendido todo lo que se, me han acompañado, apoyado y participado en todas mis metas y aventuras. Gracias por estar siempre allí. Los quiero mucho.

A mi Esposo, amigo y compañero quien siempre me apoya y incentiva a ser una mejor profesional .Gracias por tu colaboración. Te amo.

A mi hijo Diego José, lo mas importante que tengo y la luz que guía mis pasos. Gracias por existir. Te adoro.

Agradecimiento

A Dios y a la Virgen, por permitirme cristalizar una meta más.

A Carmelina, Gabriel, Gerardo, José Luís y Omar, quienes me orientaron y colaboraron en la realización de este trabajo.

A todos aquellos que de alguna manera formaron parte de esta meta.

Les estaré eternamente agradecida

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación sobre la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional, está dirigida a brindar información actualizada sobre el desarrollo de este proceso jurídico–administrativo y proporcionar con el mayor empeño análisis, comentarios, y explicaciones sobre aspectos como el Federalismo, la Descentralización, y el Régimen de Competencias de los Estados, y la reversión que se ha realizado en una competencias exclusivas según el texto fundamentales.

El titulo de la investigación presentada en la especialización de derecho administrativo es: análisis de la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional. Gran parte de la doctrina patria ha estudiado el tema de manera general, y por otros cursantes de la especialización de derecho administrativo.

La tesista encargada de realizar esta investigación enfocará el tema de de la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional como resultado propio del retroceso que ha sufrido en Venezuela el proceso de Descentralización por parte del Poder Ejecutivo Nacional, y todos los aspectos que la rodean que le dan razón a la misma, a través de un método que va de lo general a lo particular.

El trabajo consta de cuatro capítulos: el primero el problema, el segundo la metodología el tercero el marco teórico, dividido a su vez en secciones y sub-secciones, las cuales han sido denominados de la siguiente manera: Sección I. Antecedentes, sección II El Modelo de Estado Federal en Venezuela, Sub-sección I Estado Federal, Sub-sección II. La Descentralización, Sub-sección III. Las Transferencia de las competencias, Sub-sección IV el Estado Federal Descentralizado, Sub-Sección V Principios del Estado Federal,

La Sección III. La competencia de conservación administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial; Sub-Sección I La competencia; Sub-Sección II La Competencia Exclusiva.; Sección IV. Reversión de la competencia de conservación administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial; Sub-Sección I Reversión, Sub-Sección II. Sentencia que declara la reversión de la descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público, y el Capítulo IV las conclusiones de la investigación.

Finalmente, hay que agregar que no se pretendió agotar el tema en estudio ni sus valoraciones, sino expresar un punto de vista acerca del proceso de reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional, que puede servir de motivación a futuras investigaciones sobe el tema.

CAPITULO I
EL PROBLEMA.

Planteamiento del Problema.

El Estado Federal hace entrada en la historia con la Constitución Americana de 1787 a pesar de que en su texto no aparecen las palabras: Federal, Federación o Estado Federal. Sin embargo, este modelo que surgió respondía a necesidades prácticas y es interpretado como una fórmula intermedia entre el Estado unitario y la Confederación. El Estado Federal, es una forma de división del Poder Político desde el punto de vista funcional y territorial. Igualmente, hace posible la organización política Nacional de grandes espacios bajo relaciones de paridad entre las partes que lo componen. Así mismo, responde a la integración de unidades autónomas en una unidad superior.

En este mismo sentido, hay que señalar que se puede manifestar como una acentuación del principio de división de Poderes, el cual tiene como fin primordial garantizar la libertad y la democracia. Los Estados miembros asumen la forma de Federación y deciden crear un Estado Federal, para ello ceden parte de su soberanía, reservándose competencias que ejercen como parte de ella. La Federación está fundamentada en el principio de distribución territorial del Poder Público, con la salvaguarda de la integridad territorial de la República. La consecuencia primordial de un Estado Federal y de la Descentralización política radica en la autonomía de la cual gozan los niveles territoriales, esto implica que en el ejercicio de sus respectivas competencias las entidades político territoriales no están sujetas a relación jerárquica alguna.

La forma Federal del Estado Venezolano, ha Estado presente durante toda la historia constitucional aunque no de manera uniforme ni continua; por el contrario, ha variado en el transcurso de las 26 Constituciones. Se esperaba que con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), el Poder Público fuese efectivamente Descentralizado; sin embargo, a casi diez años de su promulgación a adoptado unas características singulares. La forma Federal, implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados Federados. No obstante y vistos los hechos actuales se pudiera pensar que salvo el nominalismo no se avanzó en la realidad para transformar la Descentralización de la Federación Venezolana.

Actualmente, la CRBV posee dos disposiciones fundamentales una es la declaración de la República en los siguientes términos: “Artículo 2: Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político”. La Segunda disposición a destacar, está relacionada con la forma del Estado en estas palabras: “Artículo 4: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad concurrencia y corresponsabilidad.”

Resulta oportuno revisar en este punto, de manera breve las disposiciones de la CRBV en relación a las ramas del Poder Público. El Artículo 136 dispone: “El Poder Público se distribuye entre el Poder

Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (…)". Estas son las ramas verticales y horizontales del Poder Público en Venezuela y de allí se desprende el principio de separación orgánica de Poderes y la colaboración de los Poderes Públicos. Hay que destacar como en el texto de la CRBV se califica a la Descentralización como política nacional.

En efecto, la CRBV estableció las materias exclusivas del Poder Público Estadal en el artículo 164, en este punto cabe señalar como parte de la doctrina considera esta exclusividad como parcial, pues en otros aspectos de las mismas materias se les asigna competencias a otro órgano del Poder Público. Es muy importante tener claro que la forma Federal responde a una estructura de ejercicio del Poder Público en diversas instancias independientes y por ende, con autonomía para ejercer las competencias que les corresponde, en algunos casos, con exclusividad o participación de otros entes territoriales o descentralizados, teniendo en cuenta la cláusula de Descentralización con la cual la Constitución caracteriza al Estado Federal, implica la transferencia de competencias del Poder central a las entidades federadas.

En este punto se debe señalar, la forma en que se asumió la competencia de vialidad, es decir, la conservación, administración, y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, esta fue transferida a los Estados de conformidad con la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (LOD) en el artículo 11 numeral 3. Así mismo, la administración de puertos y aeropuertos comerciales era competencia de los Estados según en el artículo 11 numeral 5 de la LOD. En consecuencia, lo realizado por el constituyente de 1999, fue

otorgarle rango constitucional a algunas de las normas contenidas en la LOD, es decir, las configuró como unas competencias originarias, agregándoles que deben ser ejercidas en coordinación con el Ejecutivo Nacional, hecho que podría generar graves consecuencias y limitaciones a la autonomía de los entes territoriales federados.

La CRBV consagra como una competencia exclusiva de los Estados, de conformidad con el artículo 164 numeral 10, “La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas naciones, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.” No obstante, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en una sentencia realizada por la Magistrada: Luisa Estella Morales Lamuño, en el expediente Número: 07-1108 de fecha 15 de abril de 2008, al momento de resolver un recurso de interpretación de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 164 CRBV, sostuvo que esa exclusividad a la que alude el artículo mencionado, se puede revertir y determina cuales serían los parámetros a seguir en esos casos, y cuales son los criterios que se pueden aplicar.

En consecuencia de lo anterior, se realizó la modificación de una serie de leyes relacionadas con la materia cuya competencia se le quitó a los Estados, entre ellas la LOD, de manera que parte del ordenamiento jurídico vigente contradice de manera tajante disposiciones de la Constitución vigente, así como los principios que de ella se derivan y los que la originaron, entre ellos la declaración de la República como un Estado Federal Descentralizado. De manera que en lugar ha acelerado y se pudiera pensar que la idea es reducir y vaciar las competencias de los Estados y asignarlas a la República a pesar de que los Estados pudieran cumplirlas de manera mas eficiente.

Es preocupante la situación acaecida con la competencia del numeral 10 del artículo 164, ya que se pudiera seguir presentando modificaciones que van en contra del texto fundamental con las otras competencias exclusivas de los Estados miembros de la federación, entonces si siguen presentándose retrocesos en lugar de avances, limitaciones en lugar progresos se pudiera pensar que se estaría en presencia de una Federación en la cual los Estados serían un cascaron vacío, una forma externa pero sin competencia o atribución alguna que ejercer.

No se tiene certeza si lo que se pretende por parte del Poder Ejecutivo Nacional, es desplazar gradualmente el modelo descentralizado que se venía desarrollando en Venezuela con el fin de imponer un nuevo modelo centralizado del poder que reposa en sus manos, como ya se ha venido haciendo con la implantación de estructuras paralelas a las instituciones existentes que han desplazado lentamente a los dispositivos de la Descentralización.

Podría llegarse a pensar que tal intento de centralización del poder, constituiría una pérdida de oportunidades de ejercicio de la Democracia directa, esto con el fin de obstaculizar los objetivos de la descentralización, con lo que se impediría el desarrollo de la sociedad civil, entronizar el clientelismo, el personalismo, la corrupción, y hacer imposible el control por parte de la sociedad sobre el aparato público, para simular esquemas de participación, cuando todas las decisiones pudieran llegar a dependen del poder central. Tal centralismo, que se pretendería imponer, iría en contra de la voluntad popular.

Este hipotético pronóstico negativo, pudiera evitarse, cumpliendo cabalmente y poniendo en práctica los preceptos constitucionales del año 1999 a favor del Federalismo y la Descentralización, respetando las competencias y autonomías que el mismo texto fundamental otorgó a los niveles políticos territoriales, ejerciendo los principios fundamentales de la Constitución de manera que satisfaga las necesidades de todos los miembros de la Federación y no usándolos para privar a un nivel político territorial de una parte importantísima de su sustrato y así luchar en contra de lo que podría denominarse el nuevo centralismo.

Para mejorar esta situación, es necesario que el Ejecutivo Nacional permita efectivamente a los Estados el ejercicio pleno de la competencia del artículo 164 numeral 10, con todas las consecuencias que ella implica tales como la posibilidad de recaudar y reinvertir los tributos necesarios para el mantenimiento y buen funcionamiento de las carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos de uso comercial. De igual manera, el efectivo cumplimiento de los principios constitucionales de cooperación y subsidiariedad por parte del Ejecutivo Nacional hacia los demás miembros de la Federación para de esta manera tratar de modificar la tendencia actual en la que la Descentralización se ha convertido en una excepción y no ha tenido continuidad en el siglo XXI a pesar de las declaraciones hechas por la CRBV.

Formulación del Problema.

Dentro de este marco donde se ha ubicado el problema surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas naciones, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Nacional en el modelo de

Estado Federal en Venezuela?, ¿Cómo es el modelo de Estado Federal en Venezuela?, ¿Cómo es la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial?, ¿Qué es la reversión de competencias del Poder Público ? Para dar respuesta a todos estas interrogantes es necesario plantearse una serie de objetivos.

Objetivos de la Investigación.

General

Analizar la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional ante el modelo de Estado federal en Venezuela

Específicos

Examinar el modelo del Estado Federal en Venezuela.

Explicar la competencia de los Estados de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Analizar la reversión de la competencia de los Estados para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

Justificación e Importancia.

Se ha intentado realizar una investigación tomando en cuenta la importancia del tema de la competencia Estadal de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Se investiga para aclarar y difundir los principales aspectos que envuelven este tema. De igual manera, se pretende explicar el impacto de esta competencia y de su reversión, así como ordenar teóricamente el marco legal que se aplica y desarrolla para el tema en estudio. Además se requiere abordar el asunto, dada la necesidad del desarrollo pleno por parte de los Estados de sus competencias y de contar con los recursos necesarios para ello.

El tema de la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, suscitó abundantes comentarios y críticas dentro de la opinión pública nacional, especialmente a partir de la reversión que realizó del ejercicio exclusivo de esta competencia por parte de los Estados, de parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. El estudio del tema, puede resultar de gran utilidad porque refleja la juridicidad de lo tratado y porque contiene importantes criterios doctrinarios nacionales sobre la materia. El interés social del tema investigado, es importante ante los usuarios de los servicios estudiados, y como se ejerce la competencia administrativa frente a la cláusula del federalismo descentralizado.

CAPITULO II

METODOLOGÍA

Diseño de la Investigación.

Metodológicamente el presente trabajo se ubica en una investigación teórica que ofrece la ventaja de precisar elementos empíricos del tema, a través de una investigación en los textos legales, analizados con sentido crítico y temático. Lo anterior configura una investigación analítica y de desarrollo conceptual, con apoyo de una amplia revisión bibliográfica. En tal sentido y de acuerdo a los objetivos establecidos, el trabajo es un estudio documental a un nivel descriptivo.

Documental de acuerdo a lo señalado en el Manual para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado de la Universidad Santa María (2001: 41) que se ocupa "…del estudio de problemas planteados a nivel teórico…", la información requerida para abordarlos se encuentra básicamente en materiales impresos, audiovisuales y electrónicos.

La originalidad del estudio se refleja en el enfoque de criterios, conceptualizaciones, conclusiones, y en general, el pensamiento del autor. Es descriptivo, según lo que dice Danhke citado en Fernández y otros (2003: 117), consiste en "…especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis", y de acuerdo con el objetivo general del presente trabajo, como es Analizar la constitucionalidad de la reversión de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial del Poder Público Estadal hacia el Poder Público Nacional.

Preguntas de la Investigación.

¿Cómo es el modelo de Estado Federal en Venezuela?

¿Cómo es la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas naciones, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial?

¿Qué es la reversión de competencias del Poder Público?

Técnicas e Instrumentos de Recolección y Procesamiento de información.

Las técnicas que se utilizaron son las propias de la investigación documental, de ellas se pueden mencionar: el análisis de naturaleza cualitativa, la observación documental, la lectura evaluativa y la técnica del resumen. Balestrini (2002:152), en relación a la observación documental expresa:

> (…) como punto de partida en el análisis de las fuentes documentales, mediante una lectura general de los textos, se iniciará la búsqueda y observación de los hechos presentes en los materiales escritos consultados que son de interés para esta investigación.

En opinión de Alfonso (1999:115), la lectura evaluativa es aquélla que "…es esencialmente crítica, pues, no se trata sólo de comprender el pensamiento de un autor, sino de valorarlo". En ese sentido, se puede decir que la lectura que se realizó para la recolección de los datos tiene un carácter sumamente complejo, debido a que la misma constituye el nivel más difícil que puede alcanzarse en la actividad de leer. La técnica del resumen, según este autor es entendida como "…la exposición condensada de un escrito en el cual se refleja fielmente las ideas expresadas en el texto original, su extensión es variable, pues puede referirse desde un párrafo hasta un libro"

Como instrumento de refuerzo para facilitar la recopilación y clasificación de la información, se utilizaron fichas de trabajo, que permitieron una mejor organización de la información extraída de las fuentes consultadas, pudiéndose utilizar adicionalmente entre otras, la técnica del subrayado. Uno de los aspectos más importantes de esta investigación fue la clasificación de la información, que se realizó tomando en cuenta las preguntas de la investigación, aspectos centrales de la demostración, para el logro de los objetivos. Los datos se clasificaron en conjuntos parciales y subordinados, de acuerdo con la relación lógica existente entre ellos.

En cuanto al análisis en general, se entendió según lo expresado por Fernández, citado en Alfonso (1999:146) como: "…un proceso mediante el cual, usando un conjunto de informaciones pertinentes como elementos de juicio, raciocinamos con la finalidad de descubrir causas, efectos, cualidades, motivos, posibilidades, riesgos, como base para la acción o para el conocimiento de una situación". En tal sentido la información fue sometida a un análisis externo e interno. Para Duverger citado en Alfonso (1999:147) el análisis externo es el que:

> …Estudia el contexto al cual pertenece el documento, a fin de precisar su autenticidad. Asimismo, busca determinar su resonancia… La autenticidad se refiere a la precisión de que un documento es exactamente lo que se supone y que su autor es el que figura como tal. La resonancia está referida al análisis de la influencia del documento.

Del análisis progresivo de la información estudiada surgieron las conclusiones y recomendaciones, que serán evaluadas y perfeccionadas a través de un proceso de síntesis, manejado como la recomposición de las

partes o elementos de un todo que el análisis había separado, para integrarlas en una unidad coherente y con sentido pleno, que condujo a conclusiones finales, racionalmente fundamentadas.

Procedimiento.

Para el desarrollo del presente trabajo especial de grado se procedió de la siguiente manera:

1.- Selección y delimitación del problema: El desarrollo de esta fase se llevó a cabo mediante una revisión de fuentes bibliográficas y documentales, que permitió precisar, delimitar, conceptualizar, formular el problema y definir los objetivos de la investigación.

2.- Investigación bibliográfica sobre los aspectos teóricos del problema: Esta fase de la investigación se fundamentó en la búsqueda de los conocimientos teóricos en relación al tema que se investiga y la ubicación de los antecedentes y la justificación.

3.-Recolección de la información: Se cumplió a través de: a.-La sistematización y ordenamiento de la información y del b.-Procesamiento de las informaciones obtenidas de las fuentes.

4.-Análisis e interpretación de la información: En esta fase se aplicó el análisis a la información producida en la investigación bibliográfica y documental. Esta información también fue analizada de manera lógica y coherente, lo que implica de forma simultánea y combinada, es decir por inducción y deducción, que fue la forma como se percibió el objeto de estudio. Del análisis que se realizó surgieron las conclusiones, finalmente se

elaboró, revisó y se entregó el informe monográfico final para su evaluación.

Factibilidad.

La investigación a ser realizada, es de posible materialización, al plantearse objetivos realizables, poseerse acceso a la información documental necesaria, contar con la presencia de expertos en la región, así como la clasificación de la información obtenida, su sistematización, análisis e interpretación y la presentación de los resultados de la investigación. Los costos de la investigación, fueron sufragados del propio peculio del autor de la misma, durante la ejecución de ésta.

CAPITULO III
MARCO TEÓRICO

Sección I.
Antecedentes.

Al realizar la revisión de los trabajos de grado de las especializaciones de la Universidad Católica del Táchira, se encontraron varios trabajos que se tomaron a manera de antecedente: el primero un trabajo titulado “La Descentralización Vial en el Estado Táchira”, realizada por el abogado Julio César Hernández, presentada en Mayo de 2000, donde pretendió dar a conocer la necesidad de búsqueda de la Descentralización, especialmente la Descentralización vial en el Estado Táchira, analizando los elementos que inciden en su desarrollo funcional.

El autor, concluye afirmando que la mejor manera de hacer eficiente el renovado sistema político venezolano, es fortaleciendo los niveles intermedios de la Nación, es decir, los Estados, a través de la transferencia de importantes materias administrativas. De igual manera, concluyó que la transferencia a los Estados de la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, puentes y autopistas, implicó para ese momento (1.989) una modificación de la Constitución de 1.961 en cuanto a la potestad tributaria efectiva de que a partir de ese momento iban a disponer los Estados, y finalmente que la Descentralización Vial en el Estado Táchira, se convirtió en fuente de recursos propios, distintos al Situado Constitucional.

El segundo, la “Delimitación y Regulación de las Materias objeto de competencias concurrentes para la Prestación Eficaz de los Servicios que de ellas se derivan a la luz de la Constitución de 1999”, realizada por Alexa A. Hernández C, presentada en Octubre de 2005, enfocada en la regulación de las materias que representan competencias concurrentes entre la República

los Estados y los Municipios y el establecimiento de Políticas generales y particulares para la prestación de los servicios.

La autora concluye que las Descentralización y las otras formas de acercamiento de poder a las esferas regionales y locales, otorgan de manera tangible a los Estados y Municipios, el deber de participar más en las decisiones políticas concernientes a sus ámbitos territoriales, ese proceso afirma que se requiere de un gran esfuerzo, de madurez, creatividad, análisis y habilidad política, para que no se desencadenen situaciones que paralicen o retracen las transformaciones que se deben dar dentro del Estado bajo el contexto Federalista.

Y el tercero, “La Descentralización entre las Personas Jurídicas Territoriales de Derecho Público”, su autor es el abogado José David Medina L, presentada en Julio de 2001, realizó una visión de la desconcentración como proceso sucesor de la Descentralización y como fórmula de actuación del Estado oportuno y eficaz; en dicho trabajo, el autor realizó tres tipos de conclusiones, las primeras legales, donde indica que el ejercicio del sistema distributivo de competencias del Poder Público se encuentra expresamente enmarcado en un régimen centralizado y altamente concentrado y esto choca claramente con el esquema Federal y descentralizado de la Constitución Nacional.

El segundo tipo de conclusiones, según el citado autor, son las operativas, en este punto concluye que el esquema distributivo de competencias del Poder Público se plantea desconcentrar competencias nacionales en los niveles territoriales inferiores, y señala las materias según su criterio en las que esta figura se pudiera presentar. Finalmente, el tercer tipo de conclusiones, las denominó hipotéticas, y afirma que es posible la

desconcentración administrativa entre personas jurídicas de derecho público que permitan a los gobiernos territoriales inferiores, asumir competencias nacionales sobre asuntos de su interés con el fin único de lograr la satisfacción de aspiraciones sociales.

Sección II
El Modelo de Estado Federal en Venezuela.

Sub-sección I
Estado Federal.

Orígenes.

El Estado Federal puede surgir como resultado de una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un Estado, esta denominación según García Pelayo (1999:216) "…surge en la literatura alemana de 1874" . De igual manera, agrega que en cualquier caso, el Estado Federal, es una forma de división del poder político desde el punto de vista funcional, territorial y con arreglo al cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes para otras.

La existencia jurídica de un Estado Federal, se expresa en una Constitución en sentido jurídico–político: cuando el Estado se transforma de uno con forma centralizada y en uso de su soberanía con un acto constituyente decide organizarse federalmente, lo mismo sucedería cuando un agregado de Estados hasta entonces independientes se organiza en Estado Federal. La situación es más compleja, cuando el Estado Federal surge por un acuerdo de Estados independientes, en este supuesto no se

puede soslayar el hecho de que el origen de la forma del nuevo Estado existe por un acuerdo de voluntades concurrentes de los Estados miembros.

Naturaleza Jurídica del Estado Federal.

Existen una serie de teorías que tratan de explicar la naturaleza jurídica del Estado Federal, a manera de ejemplo sin pretender estudiarlas todas ni identificarlas en su totalidad se tienen entre otras: la teoría de la doble soberanía o cosoberanía, esta teoría sostiene que la Federación es soberana dentro de la esfera de su competencia, de igual modo los Estados miembros los son en todas aquellas competencias que no le hayan transferido a la Federación, es decir, coexisten dos Poderes iguales y coordinados, es una soberanía dividida; se le critica a esta tesis que es contradictoria con la unidad del Estado y con la indivisibilidad y exclusividad de la soberanía. Son partidarios de esta tesis: Tocqueville, Weitz y Hausman.

De igual manera, está la teoría que afirma como único Estado al Estado Federal, señala que en la Federación, los Estados han renunciado a su soberanía a favor del Poder central, pero de tal modo que reciben el ejercicio de algunos derechos soberanos, es decir, que el Poder central limita el ejercicio de su soberanía a favor de los Estados miembros. En otras palabras según esta tesis, el Estado Federal es unitario pero organizado de manera federal para el ejercicio del Poder. Son partidarios de esta teoría: Zor, Tretschke y Heller.

En este mismo orden de ideas se encuentra otra tesis, la que concibe al Estado Federal como una forma avanzada de Descentralización. Kelsen afirma que ese grado de Descentralización solo se diferencia cuantitativa pero no cualitativamente y afirma que los conceptos de descentralización y de centralización no se dan puros en la realidad, de manera que el Estado

Federal se caracteriza por la autonomía constitucional y la participación en la legislación central.

Por su parte, García Pelayo (1999:232) agrega la teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal y la asimila a la Confederación, señala "El único Estado posible es el unitario, puesto que dos voluntades supremas son un absurdo". Agrega esta teoría que la soberanía es única, dividirla es destruirla, en consecuencia, radica en el Poder central o en los Estados. Por consiguiente, el Estado Federal es un concepto imposible e inconcebible. Son propulsores de esta opinión: Calhoun y Max Von Seydel.

Adicionalmente, está la tesis que afirma que la Federación es el único Estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado, son partidarios de esta tesis Laband, Jellinek, Verdross, Kunz, señalan que lo que caracteriza a un Estado, es poseer a propio título un derecho de dominación jurídico Público y constituir, por tanto un Poder independiente. Así pues, explica García Pelayo la situación del Estado Federal según esta teoría:

> La situación en el Estado Federal es esto: en la medida en que prevalezca la soberanía de la Federación, pierden los Estados miembros su carácter de Estados y desaparecen las diferencias que los separan entre sí, razón por la cual hay un territorio y una población federales; pero en tanto que los Estados miembros obren dentro de la propia esfera que se han reservado originalmente y solamente dentro de ella, conservan su carácter de Estados.

Finalmente, la teoría de las tres entidades estatales o del tercer término, señala que el Estado Federal no está sobre, sino junto a los Estados miembros, pues es tan soberano el uno como los otros y, por consiguiente,

no están en relaciones de supra y subordinación, sino de coordinación. Uno y otro son Estados parciales, pues el Estado central no es un Estado conjunto o total, que abarque en su plenitud a los Estados miembros, ya que sus competencias han de ser completadas por las de estos. Concluye pues que el Estado federal consiste en la totalidad, es decir, en la síntesis orgánica de la Federación y de los miembros. Son partidarios de esta teoría Haenel, Gierke, Nawiasky y Kelsen.

La tesis ortodoxa, establece que en un Estado Federal, los Estados federados deciden crear un Estado Federal, para lo cual ceden parte de su soberanía, reservándose ellos, los Estados, competencias que ejercen como parte de su autonomía (Araujo García, 2006). En las sociedades democráticas contemporáneas según Brewer Carías (2001) paralelamente al nivel central (Nacional) y al Poder local (Municipal), debe existir un nivel de carácter intermedio descentralizado, a esto es a lo que precisamente, responde la forma federal, ejemplos claros de dichos Estados son Alemania, Suiza, Canadá, y los Estados Unidos.

Definiciones de Federalismo.

El Federalismo, según Dromi (1983:125) es "…una institución enraizada como modelo organizativo descentralizado del Poder, supone la participación de un individuo en función de un auténtico pluralismo social y político que le garantiza su inserción en el medio social al que le pertenece". Para el citado autor, las instituciones federales americanas son herederas del derecho indiano y de la tradición hispana y no pueden reemplazar por formulas ajenas a la idiosincrasia, recordando en todo caso, que el derecho español tenía un profundo sentido de federalismo.

Agrega García Pelayo (1999:239), que el Estado Federal es "…una síntesis dialéctica entre un Poder central y una pluralidad de Poderes, la expresión jurídica de esta síntesis es la inordinación de los Estados particulares en el conjunto total". En otro orden de ideas, señala que el Estado Federal se caracteriza por una específica estructura de las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación e inordinación donde se manifiesta la unidad dialéctica de las dos tendencias contradictorias de unidad y de diversidad.

Para Dromi el Federalismo, supone dos finalidades en estrecha relación y son: la participación política y la unidad política; la primera, impone la concurrencia de las provincias, estas son cuerpos políticos intermedios dentro de la escala de Poder, a la hora del reparto institucional del mismo. Por su parte, la unidad política es la participación lograda a partir del fortalecimiento de la estructura federal llevada espontáneamente a la unidad política.

La Federación es una forma de Estado descentralizado, diferente al Estado unitario, que reconoce la existencia de entidades político territoriales con potestades políticas autónomas reflejadas en la elección de sus autoridades y en la existencia de potestades públicas con grados de autonomía. La Federación es un pacto entre iguales, que se garantiza con la creación de un órgano federal que puede llamarse senado, cámara alta o cámara federal, donde se representan paritariamente los Estados independientemente de su tamaño, riqueza o población; esta figura fue eliminada en la CRBV por lo cual algunos autores como Combellas (2001) hacen referencia a la contradictoria arquitectura federal del Estado Venezolano consecuencia de la configuración unicameral de la Asamblea Nacional.

Según la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 20 de julio de 2004, en el Estado Federal, el ente que represente a la Federación (la República), sólo actúa con base en el pacto federal, por lo que no se coloca en superioridad sobre los otros entes, sino que cada cual actúa con fundamento en los poderes previstos en la Constitución. Ahora, es inconcebible una Constitución en la cual la Federación carezca de injerencia sobre los entes federados, pues se perdería la visión de conjunto que ha justificado su propia existencia. De igual manera, añade que no puede dejarse al libre arbitrio de la República la determinación de los aspectos en los que ejercerá su poder de unificación, pues con ello sólo se lograría que el Estado Federal se convierta en un disfraz que oculte lo que en realidad constituye un Estado unitario y además centralizado.

Siguiendo el mismo orden de ideas, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2004), en esta sentencia, explica que aunque el texto fundamental dejó a los Estados menos poderes materiales que a la República y a los Municipios, se fundamenta en el reparto competencial, ligado al principio de legalidad.

Breve Reseña Histórica del Federalismo en Venezuela.

Según Brewer Carías (2004:99) “El primer país del mundo que adopto la forma Federal del Estado recién creada en Norteamérica, a partir de 1787 fue Venezuela con la Constitución Federal para los Estados de Venezuela”. El Estado Venezolano ha tenido durante toda su existencia, aunque no de manera continua, una forma Federal, esto implica según Brewer Carías (2001:23) “el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, los Estados Federados”. En la Constitución de 1811, se

instauró la Confederación Americana de Venezuela, la cual fue sustituida con la Constitución de 1830 por una formula mixta y que con el triunfo de la Revolución Federal en 1864 condujo a la adopción definitiva de la forma Federal del Estado adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela” que se conservó hasta 1953.

Sin embargo, ya para el año 1901 cuando se produjo el colapso del sistema de Estado Federal Liberal, Venezuela comenzó a convertirse en una “Federación Centralizada”. Se reflejan a partir de entonces unas relaciones de coordinación en la distribución de competencias entre el Poder federal y los Estados miembros cuyo esquema básico son materias exclusivas y concurrentes, en este sentido se encuentran unas manifestaciones de una supremacía de la Federación como lo son: la autonomía de la que gozan los Estados, y la potestad para el Poder central de reprimir insurrecciones.

Igualmente, se debe señalar que la forma Federal del Estado, concretamente, en lo relativo a la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente, según Brewer Carías (2001) en la Constitución de 1858 que estableció: “ Artículo 9: El Poder Público se divide en Nacional y Municipal”. De igual manera, esta formula se retomó en la Constitución de 1901, “Artículo 29: El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados”. Sin embargo, es a partir de este año cuando se produjo el colapso del Estado Federal Liberal y se dio inicio a una Federación Centralizada.

En la Constitución del año 1925 se agregó en la formula de distribución vertical del Poder Público al Municipio así: “Artículo 51: El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el de los Municipios”. El centralismo estatal continuo a pesar de los cambios políticos de los años

1946 y 1958, desarrollándose desde ese entonces la forma democrática de Federación Centralizada. Afirma Brewer Carías (2008) que en Venezuela, toda la evolución constitucional y política posterior a la Constitución de 1864 ha buscado desmontar el sistema Federal, a partir de allí se ha buscado privar a los Estados de sus propios ingresos y transferir al Poder central las competencias de aquellos.

Es indiscutible, que las ideas Federales y la Descentralización son incompatibles con la existencia de los sistemas autocráticos que se han implantado en Venezuela, tanto es así que en la constitución de 1953 se decidió suprimir algunos rasgos Federales que venían desde la Constitución de 1864. (Rachadell, M 2006). Sin embargo, en los regímenes democráticos también se han fortalecido las tendencias centralistas, ese es el caso de la Constitución de 1961, que consagró a Venezuela como Estado Federal, en los términos consagrados en ella.

Entonces la Constitución de 1961, dejó abierta la posibilidad de transferir competencias del Poder Público Nacional a los Estados y Municipios, a fin de promover la Descentralización administrativa, sin necesidad de reformar la Constitución. Sin embargo, para que esto sucediera pasaron más de veinte años. La exposición de dicho texto fundamental, dedicó un cuidadoso razonamiento al tratamiento de la forma del Estado Venezolano, se escogió en ese entonces un Estado federal centralizado con una tendencia, como desideratum hacia la Descentralización, ese Estado centralista se manifestó básicamente en el fortalecimiento del Poder Nacional y por el debilitamiento de los Poderes estadales.

En principio es un esquema Federal con competencia residual a favor de los Estados, dicho texto fundamental se concibió con una acentuada carga

de centralización del Estado con forma Federal, se reguló lo denominado por Brewer Carías (1999:123) “Una Federación Centralizada”. La Federación en Venezuela representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y sentimientos que el Constituyente debe respetar en la medida que los intereses del pueblo lo permitan. En otras palabras, la Federación venezolana lo es en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida en la realidad venezolana.

Etapas del Federalismo en Venezuela.

Ahora bien, señala Brewer Carías (1999:13) que “el Estado Democrático Centralizado de Partidos, que caracterizó a Venezuela desde 1958, terminó, ya que entonces era un proceso de transformación indetenible e irreversible”, agrego que la elección directa de los Gobernadores de Estado a partir de 1989 fue el detonante en el sistema político venezolano de los mecanismos de Descentralización y participación política. Adicionalmente, explica Brewer Carías (1994) que en la historia política nacional pueden distinguirse cuatro etapas, cada una con sus características, su régimen estadal, su liderazgo y su proyecto político, lo que marcó cada etapa histórica.

La primera etapa es el Estado Independiente y Autónomo semidescentralizado, que se inició en 1811, caracterizado por la construcción de un Estado nuevo pero con la forma del Estado en la organización de provincias que se heredó como legado del régimen español, provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas y fue por esa Descentralización y autonomía de la Capitanía General de Venezuela que se escogió el sistema Federal. Venezuela como Estado independiente, nació con forma Federal de Estado, porque no había otra forma para construir un Estado, así que se tomó la experiencia Norteamericana para unir lo que había Estado separado.

La segunda etapa según Brewer Carías (1994:15) es el Estado Federal, que surgió luego del derrumbe del Estado Autónomo semidescentralizado, en 1863, justo con un nuevo proyecto político, este ciclo histórico concluye con las secuelas de la Revolución Liberal Restauradora, la cual frente al Poder Central, pretendía restaurar el ideal liberal y federalista. La tercera etapa se refiere al Estado Autocrático Centralizado, que se inició junto con la Revolución Liberal Restauradora en 1899, esta etapa concluyó en 1945. Afirma Brewer Carías (1994:17) que durante esta etapa "…comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado Nacional".

La última etapa es la del Estado Democrático Centralizado, a partir de 1945, el sistema político iniciado en ese año y consolidado a partir de 1958 ha sido el de un régimen democrático pero con presencia de monopolización del poder por parte de los partidos políticos. En este proceso, señala Brewer Carías (1994:18) los partidos ahogaron a la sociedad civil, a los Estados y a los Municipios.

En este mismo orden de ideas se puede citar a Rubio Caldera (2000:7) quien habla de la existencia de dos ciclos históricos en la vida política de Venezuela, el primero el Estado Autocrático Centralizado que se instauró como secuela de la Revolución Liberal Restauradora de 1899 y concluyó en 1945, y la segunda del Estado Democrático Centralizado, consolidado a partir de 1958 y que se extiende a la actualidad a pesar de la forma de Estado Federal proclamada por las Constituciones de 1961 y 1999.

Ramón J. Velásquez (1997:154) hace una síntesis muy interesante sobre la evolución del Estado Venezolano señala que el principal problema era la desintegración reinante por la realidad política, geográfica, social y

económica y no por la Federación, añade que a partir de los gobiernos de Castro y de Gómez se inicia el proceso del Estado centralista que se perfecciona con López y Medina. En 1984 se plantea la Descentralización como una solución de los conflictos democráticos, a través de la elección directa de los gobernadores y de los alcaldes como uno de sus primeros pasos.

Característica de la Federación en la Constitución de 1961.

La Federación venezolana de la Constitución de 1961 tenía tres características según Brewer Carías (1999), la primera, la limitación a la autonomía política de los Estados, ya que los gobernadores eran de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; en segundo lugar, la limitación a la competencia normativa, de gobierno y administración de los Estados, al establecerse un sistema de distribución vertical del Poder Público entre los entes territoriales, con una amplia enumeración de competencias a favor de la República (Poder Nacional) y de los Municipios (Poder Municipal) y una limitadísima competencia a los Estados (Poder Estadal) y en tercer lugar la casi inexistente potestad originaria tributaria asignada a los Estados.

Agrega Brewer Carías, que la CRBV en teoría es el texto fundamental que mas ventajas le ofrece a la Descentralización, no obstante, en la práctica es la mas centralista en la historia del Estado Venezolano. Venezuela nació como una Federación de siete provincias que se declararon independientes de España, explica Brewer Carías (2004:100), que en la Constitución de 1811 se estableció a Venezuela como un Estado Federal; posteriormente se suprimieron algunos principios federalistas en las sucesivas constituciones y que reaparecieron con la Constitución de 1830.

Expectativas y Problemas de la Federación.

Se esperaba que con la CRBV sucediera una gran transformación política, y así sustituir la Federación centralizada por una descentralizada, lamentablemente no hubo los avances ni transformaciones necesarias para hacer realidad la Descentralización de la Federación, al contrario opina Brewer Carías (2008:167) “se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral y permitir la limitación por ley Nacional de la autonomía de los Estados y de los Municipios”, lo que sería igual a negar la idea misma de Descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial de los entes políticos territoriales.

Hecha la referencia anterior, el profesor Brewer Carías (2008:207) explica el problema del Estado Federal Descentralizado con un marco centralista, indica que no se avanzó respecto al proceso de Descentralización que se venía desarrollando durante la última década de vigencia de la Constitución de 1961; la eliminación del Senado rompió con una tradición que se remontaba desde 1811, además de ser contradictoria con la forma Federal del Estado, resalta el citado autor que eso es “…un atentado contra la Descentralización política efectiva al extinguir el instrumento para la igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos Nacionales en la Asamblea Nacional.”.

El Nuevo Federalismo.

El proceso constituyente de 1999, debió efectivamente descentralizar territorialmente el Estado, organizándolo en los tres niveles territoriales: Nacional, Estadal y Municipal. Era necesario según Brewer Carías (2001:13) “Establecer una efectiva y clara distribución de competencias entre la República (Poder Nacional), los Estados (Poder Estadal) y los Municipios

(Poder Municipal).” A fin de asignar competencias exclusivas acordes con las realidades contemporáneas, otro factor importante era la Descentralización progresiva de competencias, al precisar las competencias concurrentes y definir una política de Descentralización territorial progresiva de las mismas, era necesario establecer nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre poderes y finalmente, la necesidad de conservar el senado y el régimen bicameral del congreso.

Afirma González Cruz (2000:5) que los ciudadanos en los últimos años, aspiraban grandes cambios políticos mediante la transformación de la falsa Federación de la Constitución de 1961 por una Federación auténtica, o un “Nuevo Federalismo cooperativo”, este se manifestaría en una efectiva distribución territorial del Poder un sano equilibrio entre las ramas del Poder Público, un sistema electoral con representación de las minorías en el Congreso de la República y uninominalidad en la elección de los integrantes de los Concejos Municipales, y un Congreso con una Cámara Federal o Senado y una de representantes o Diputados.

Sub-sección II.
La Descentralización.

Definiciones de Descentralización.

Para Martín Mateo (1971:78) la Descentralización consiste en la transferencia de competencias de una persona político territorial a otra diferente del ente Público transferidor, indica igualmente “…que es una distribución de competencias no entre órganos de una misma organización jerárquica, sino entre personas jurídicas distintas, con el fin de lograr una

mayor eficacia en el desempeño de las funciones administrativas.”. La Descentralización para Araujo García (2006) no es un proceso homogéneo ni ocurre al mismo tiempo, por el contrario es un proceso desigual y debe serlo como consecuencia de las potencialidades propias de cada Estado.

De igual manera, Carmelo (1996:17) señala el concepto de Descentralización íntimamente ligado a la noción de autonomía, e involucra dos elementos: el ámbito institucional y el de la sociedad. Dice que la Descentralización ya no debe ser concebida como un acto sino como un proceso que amplia las posibilidades de los individuos para intervenir en las decisiones que lo involucren en todos los aspectos de su relación con el Estado; en otras palabras, para el citado autor, la Descentralización es un proceso de transferencia de facultades de autogestión con autonomía jurídica, política, económica, por medio del cual el Estado y sociedad se interrelacionan a través de la participación.

Sin embargo, para que esto pueda ocurrir hacen falta unos requisitos o condiciones mínimas que son: voluntad y decisión política; consenso en la sociedad; régimen jurídico claro; traslado de recursos económicos y financieros, la Descentralización política, ha estimulado la Descentralización funcional y la territorial. Por su parte, la Descentralización administrativa ha contribuido a incrementar la eficiencia del Estado, otro beneficio ha sido su contribución a la estabilidad de la democracia y con la Descentralización se ha acercado el gobierno a los ciudadanos y estos al gobierno, estimulando la participación ciudadana en actividades de supervisión administrativa y de control social de la gestión pública.

Según Chumaceiro (1997:127) la Descentralización lo que hace es aumentar la capacidad reguladora y mejorar la conducción de los niveles

territoriales de gobierno. Por su parte agrega Lalander (2000:12) que: "…la decisión de introducir la Descentralización en los países latinos americanos probablemente, fue inducida tanto por el creciente descontento popular político con la profundización de la crisis económica de los años 80, como por un elemento en el proceso de la reforma democrática por parte del Estado. El citado autor, señala tres condiciones fundamentales para discutir sobre la Descentralización: "…el primero la existencia de entidades territoriales para administrar, la segunda el derecho del pueblo de elegir sus propios gobernadores y tercero la capacidad autofinanciera de la distintas entidades territoriales."

En este mismo orden de ideas, Araujo García (1998) define a la Descentralización como: "…el principio jurídico de organización en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores…", es necesario que haya una transferencia de competencias o una disminución de la subordinación a que está sometido un órgano inferior respecto de un órgano superior y esa transferencia de competencias se debe realizar entre órganos de un mismo ente. De igual modo, la Descentralización para González Cruz (2003:32): "…es un proceso de asignación de nuevas competencias y responsabilidades a los Estados y a los Municipios en régimen de exclusividad o concurrencia…", esto para lograr una democracia participativa que es el fin del principio de subsidiariedad.

La Descentralización es el proceso durante el cual partes del Poder gubernamental y la responsabilidad por él se traspasa desde el nivel central Nacional a los niveles municipales y/o estadales / provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado se establecen bajo la responsabilidad local y/o regional. La Descentralización puede verse como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la

incapacidad del Estado de satisfacer las demandas de la población en consecuencia, se puede definir la Descentralización como un proceso de cambio institucional con el acercamiento a los ciudadanos (Lalander. 2000:15).

Por su parte, Rondón de Sanso (1981) explica que una organización será descentralizada cuando exista pluralidad en el ejercicio de las competencias de los órganos. Al mismo tiempo Brewer Carías (1994:68), define a la Descentralización territorial, como la transferencia de competencias decisorias de una persona político territorial a otra persona jurídica diferente del ente Público territorial transferente. A diferencia de la Descentralización propiamente dicha que la define: "…como una forma de distribución de competencias dentro de los distintos niveles jerárquicos de una misma organización administrativa, de carácter permanente, general y abstracto." (Brewer Carías, 1994:60).

El Profesor Córdova (2002:56) indica que la Descentralización se debe ubicar como parte del proceso de modernización administrativa en América Latina a finales de los años 1970 para lograr cumplir las exigencias del proceso de Globalización, añade que la Descentralización supone la procura y consolidación de autonomía política y administrativa en los niveles intermedios y locales. La realidad del caso venezolano ha demostrado que ese proceso de Descentralización no ha logrado la estructuración de las condiciones político administrativas para generar un desarrollo con cierta autonomía de las regiones y en el nivel local.

Muy en contra de todo lo dicho hasta ahora y separándose de las declaraciones constitucionales del texto fundamental de 1999 sobre federalismo y descentralización, se encuentran unas declaraciones del

Presidente de la República Hugo Chávez, citado por Rachadell (2006:270) quien expresó su concepción al respecto el 13 de noviembre de 2004, en las siguientes palabras:

> …el proceso revolucionario tiene que ir en sentido contrario, tiene que repotenciar la unidad Nacional. A mí nunca me ha gustado la palabra Descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento (…) El tema de la Descentralización se ha tocado de manera muy vaga, muy superficial y a veces como consigna, sin entrar en un análisis de lo que eso significa en el fondo…

Clases de Descentralización.

Brewer Carías (1997:159) explica que la Descentralización es un proceso de distribución territorial del Poder, es decir, distribuir el Poder Público territorialmente entre entidades autónomas en un espacio geográfico, esto implica distribuir competencias, recursos y el Poder tributario. Indicaba que en el año 1997, no había una verdadera voluntad de Descentralización que lo que se tenia era un proceso a medias, un doble discurso en el tema de la Descentralización tanto a nivel del Congreso como del Ejecutivo Nacional.

La Descentralización territorial reposa sobre una base geográfica y conlleva a la creación de personas públicas territoriales: los Estados y Municipios, por otra parte está la Descentralización funcional, técnica, especializada, que trae como consecuencia la creación de una persona jurídica con rasgos especiales a la que se le encomienda actividad determinada. En este sentido, Caballero Ortiz (1982:40), toma el concepto de Descentralización funcional de Hauriou, proponiéndola a través de los establecimientos Públicos, el temor a las ideas socialistas hizo que el pensara en una fórmula a través de la cual la Descentralización no operara sobre unidades territoriales sino sobre organismos concretos.

La Descentralización territorial, según afirma Brewer Carías (1994) son aquellas competencias que corresponden a los Estados en forma concurrente con las competencias de los otros niveles territoriales en el sentido que se establecen en la Constitución, sin estar reservadas a ninguna de las ramas del Poder Público en sentido vertical, sino que se atribuyen en genérico al Estado. Garrido Falla, citado por Caballero Ortiz (1982:56), define la Descentralización administrativa, en un sentido dinámico como un fenómeno de transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal, a las demás personas jurídicas públicas. En cambio en sentido estático significa la existencia de competencias propias en manos de los entes que constituyen la administración indirecta.

En relación a la Descentralización funcional, se señala que el contenido del poder que se transfiere es lo que se llama “competencias administrativas” la Descentralización exige un sistema objetivo de distribución de competencias sobre sectores más o menos amplios, que tengan carácter exclusivo o compartido. Según Brewer Carías (2001) la Descentralización política, es la forma adecuada de organizar el poder en las sociedades democráticas, así mismo es un fenómeno propio de la democratización y una condición para el perfeccionamiento de la democracia.

La Descentralización funcional, implica la transferencia de competencias a un ente Público no territorial por razones de servicio y no por razones político-territoriales como en el supuesto de la Descentralización territorial, esta última supone la existencia de colectividades político-territoriales en un Estado, en cambio en la funcional opera un proceso de transferencias del Poder central hacia entidades administrativas autónomas que siguen siendo parte de la administración pública a nivel central. Por eso la

Descentralización territorial siempre es política en cambio la funcional es siempre administrativa, pero siempre la Descentralización política implica una transferencia funcional.

En cuanto a la Descentralización fiscal, no fue aprovechada en el texto fundamental, la Hacienda Pública Estadal no fue desarrollada por el Constituyente de 1999, sino que fue relegada a la ley correspondiente. Tal como se ha visto, los procesos de Descentralización admiten diferentes posibilidades y se debe entonces distinguir entre Descentralización política y administrativa, la primera referida al proceso que crear un nuevo organismo de base territorial, elemento que se encuentra ausente en la sugerida clase. La Descentralización administrativa, puede ser funcional cuando afecta a un determinado servicio, o territorial cuando involucra a una población territorialmente diferenciada.

Un sistema Federal, es un sistema de Descentralización político-territorial, donde cada uno de los niveles de distribución vertical del poder tiene una autonomía político territorial y esto origina una serie de consecuencias ya que los niveles político territoriales tienen sus competencias, eligen a sus autoridades y tienen la autonomía que la Constitución les asigna para esas competencias, afirma Araujo García (1998:16): "…que la Descentralización política implica la noción de autonomía,…" y esta autonomía deriva de la propia Constitución, agrega que la autonomía política conlleva a la autonomía normativa, así podrán regular las materias de su competencia, de igual manera es necesaria la existencia de la autonomía tributaria.

De igual manera, Pressaco explica que no existe un nexo entre democracia y Descentralización en el sentido de que un régimen es mas democrático si cuantos con instancias de gobiernos regionales y municipales,

ello afirma el autor: "…sería aceptar que un Estado Federal es mas democrático que uno unitario" (2000:49) La relación democracia Descentralización no es un obstáculo para el avance actual de Estados democráticos hacia una mayor complejidad de trama institucional, de allí el objetivo es reforzar la autonomía de los niveles intermedios de gobierno y de administración, la participación ciudadana y la búsqueda de un desarrollo económico y social integrador.

No obstante al criterio previamente expuesto hay otros autores patrios como Brewer Carías y Combellas, quienes defienden binomio democracia-descentralización. Para el Pressaco, la Descentralización se refiere habitualmente, a procesos que afectan la estructura del Estado y la referencia que hacen algunos autores a: "…un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y la transferencia de un conjunto de competencias y recursos".

Los Caracteres de la Descentralización.

La Descentralización es un proceso general que comporta una transformación estructural muy amplia en distintos órdenes jurídicos y administrativos que han venido otorgándole dinamismo y eficiencia a las democracias modernas. La globalización de la economía ha significado también que las Entidades Federales busquen a través de ese principio actuar en distintos campos de la industria, del comercio o de los servicios mediante procesos cada vez más localizados en un espacio, atendiendo para ello a las características políticas, históricas, sociales, culturales y económicas de cada región y propiciando la participación ciudadana y la iniciativa de las comunidades.

La participación y la iniciativa ciudadana son las principales innovaciones de esta modalidad administrativa, que van a inducir en la población una profunda motivación o incentivo para interesarse en todos aquellos asuntos que les atañen y que permitan la formación de verdaderos lideres locales o regionales. El régimen de Descentralización implica pues, para el campo de la Administración Pública que pueda haber dualidad de competencias, en la medida en que las autoridades regionales o locales dispongan de atribuciones de este tipo, por mandato de la Constitución y la Ley.

La Descentralización tiene como objetivo dar a los niveles o ámbitos territoriales (Estados y Municipios) un cierto grado de autonomía en el manejo de determinados asuntos, como pueden ser la inversión fiscal, la prestación de servicios Públicos, la conservación y mantenimientos de vías, la administración de empresas industriales y comerciales del Estado, con miras a lograr una mayor inmediación de eficacia en la gestión de esos asuntos, de acuerdo con las exigencias de la comunidad. Naranjo Mesa (1.997:291).

Así mismo, su esencia contiene la transformación o redefinición de los sectores Públicos y privados, para crear así una justa distribución de funciones o labores de cada una de ellos que logre erradicar la política del Estado paternalista y promueva en él, la voluntad de fortalecer la gestión privada creando para ello condiciones legales, administrativas, económicas y sociales propicias a ésta y revisando seria y objetivamente su rol como ejecutor de diversidad de políticas estadales, para de esta manera transferir aquellas materias en que no haya sido exitoso, abriendo con esta conducta espacios a la participación e iniciativas ciudadanas. La Descentralización, es un signo de democracia perfectible y moderna que auspicia la participación ciudadana y permite controles de pluralismo social.

Descentralización y Desconcentración.

La Descentralización y la desconcentración administrativa son términos estructuralmente vinculados entre si, por su relación con un principio fundamental como lo es la competencia, elemento fundamental para el ejercicio de las potestades administrativas, en la Descentralización al transferirse la titularidad de la atribución, se desplaza el poder de decisión y de actuación; en el caso de la Descentralización territorial, tal mecanismo opera de una persona político territorial a otra de igual naturaleza. Sin embargo, cuando se desconcentra una competencia, su titularidad la conserva el órgano que distribuye a través de ese mecanismo, el ejercicio de determinadas facultades.

Según Araujo Juárez (1996:244), el concepto de: "…desconcentración ha nacido en el derecho administrativo para explicar la transferencia de competencias, dentro de una persona jurídico pública, a órganos que no ocupen la cúspide de la jerarquía administrativa, para que las ejerzan de forma exclusiva y excluyente". Señala, el citado autor que la doctrina exige tres notas para que efectivamente pueda hablarse de una auténtica desconcentración: que se produzca entre órganos de una misma persona jurídico-pública; que las normas de las competencias se desplacen a órganos que no ocupen la cúspide de la línea jerárquica; y, finalmente, que las competencias desconcentradas se ejerzan por el órgano inferior en forma exclusiva y excluyente.

La desconcentración implica un desplazamiento de competencias ejercidas por el órgano superior de la organización en beneficio de otros inferiores. Araujo Juárez explica que puede ser de varias clases: originaria y derivada; central y periférica; vertical y oblicua; intensa y atenuada;

permanente y transitoria; directa e indirecta o por repercusión. En este punto es necesario establecer las diferencias que existen en la doctrina entre la desconcentración administrativa y la Descentralización. La primera es según Araujo García (1998:39): "…el principio jurídico de organización en virtud del cual se transfiere una competencia de los órganos superiores a los órganos inferiores, o bien, cuando disminuye la subordinación de estos frente aquellos…", así mismo, requiere de una norma legal expresa.

Por una parte, la Descentralización según la citada autora: "…consiste en la transferencia de competencia de una persona político territorial, generalmente, a otra u otras personas jurídicas distintas del ente Público transferido." La desconcentración para Araujo Juárez (2007:312) "es la forma más simple de traslado de competencias, consiste en una modificación de las normas que la distribuyen." Agrega el citado autor que se alude a este proceso en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) y establece sus efectos: ya que solo transfiere la atribución, la persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio Público correspondiente.

Por el contrario, en cuanto a la Descentralización territorial, el citado autor indica que una vez fijada la competencia de los entes Públicos por el ordenamiento jurídico la forma más simple de trasladarla es a través de la modificación de las normas de atribución. Al mismo tiempo es necesario agregar que la transferencia de Poderes de un sujeto a otro que se da en la Descentralización se realiza entre personas jurídicas pertenecientes al sector Público, enmarcada dentro de la estructura organizativa general del Estado. En cuanto a los sujetos de derecho Público descentralizado pueden ser territoriales y no territoriales, lo que da origen a las dos formas de

Descentralización: la Descentralización territorial o política y la Descentralización funcional o administrativa, o por servicios en la primera si la transferencia de competencias se realiza en favor de algunas de las personas de derecho Público de carácter político territorial es decir, los Estados y Municipios.

Sub-sección III.
Las Transferencia de las Competencias.

El Proceso de Transferencia.

Era evidente que el Estado Venezolano se caracterizaba por una centralización muy marcada, la organización del Poder Público, según la propia exposición de motivos de la Constitución de 1961 era básicamente Nacional a pesar de las otras personas públicas territoriales: Estados y Municipios; sus bases esenciales estaban consagrados en el texto constitucional pero la realidad era otra. . En el año 1989 se dictó la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria Número. 4086 del 14 de abril de 1989 y hasta ese momento fueron de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Otra ley fundamental fue la LOD mediante las llamadas competencias exclusivas, de esta manera, cada Estado dictó sus leyes de administración de puertos y aeropuertos donde los hubiere, salinas, papel sellado y peajes en carreteras Nacionales entre otras. La Constitución de 1961 estableció la distribución vertical del Poder Público, y en los artículos 136, 17 y 30 las normas que atribuían competencias concretas en diversas materias a los tres niveles de órganos territoriales: Nacional, Estadal y Municipal.

> Artículo 136: Es de la competencia del Poder Nacional:
> 1.- La actuación internacional de la República.
> (…)
> 8.- La organización, recaudación y control de los impuestos, a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley preserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones Nacionales creare la ley.
> 9.- La organización y régimen de las aduanas.
> 10.- El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.
> (…)
> 20.- Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias.
> 21.- La apertura y conservación de las vías de comunicación Nacionales, los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios.

En contraposición de las extensas competencias Nacionales se observaban unas escasas competencias estadales, establecidas en el artículo 17 de la Constitución:

> Es de la competencia de cada Estado:
> 1.- La organización de sus Poderes Públicos, en conformidad con esta Constitución;
> 2.- La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes Nacionales;
> 3.- La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución.

> 4.- El uso del crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes Nacionales;
> 5.- La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
> 6.- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137.
> 7.- Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, la competencia Nacional o municipal.

Finalmente, el artículo 30, indicaba las competencias municipales.

> Artículo 30: Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.
> La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

De todas las normas citadas anteriormente, se aprecia muy claramente, la amplia enumeración de competencias para el Poder Nacional frente a unas muy escasas competencias para el Poder estadal, razón por la cual las materias que correspondían a los Estados, debían hacerse identificándose como competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales, o precisando las competencias residuales propias del esquema federal, sin embargo, aquí se encontraban materias que sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución de 1961.

> Artículo 137: El congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia Nacional, a fin de promover la Descentralización administrativa.

Es a partir de la publicación de la LOD, que se dispone de un conjunto de competencias Nacionales que se transfieren en forma exclusiva a los Estados. El artículo 4 de la Ley en comento regulaba la transferencia progresiva a los Estados de competencias que prestaba el Poder Público Nacional: “artículo 4**.-** En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional (…).”

De igual modo, el artículo 6 indica como la transferencia de servicios se debía efectuar mediante convenios entre la República y cada Estado.

> Artículo 6.- La transferencia de los servicios actualmente prestados por el Poder Nacional, dentro de las competencias concurrentes establecidas en el artículo 4, se efectuara mediante convenios, observando las previsiones siguientes:
> 1. Cuando el Gobernador del Estado considere que la administración estadal pueda asumir la prestación de un servicio, hará la solicitud al Ejecutivo Nacional, oída la opinión de la Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada;
> (…)
> 3. Los bienes muebles e inmuebles asignados al servicio a transferir actualmente propiedad de la República o de los entes autónomos, pasaran a propiedad de los Estado;
> 4. El personal que labore en el servicio a transferir pasará a la Administración Estadal, con las mismas condiciones laborales existentes para el momento de la transferencia; y,
> 5. Los recursos asignados por el Poder Nacional a la prestación del servicio serán transferidos a los Estados, incorporando a los presupuestos nacionales y estadales la partida correspondiente al servicio transferido. Esta partida inicial se ajustará anualmente de acuerdo a la variación de los ingresos ordinarios.

Igualmente, es necesario recordar lo establecido en la LOD en su “artículo 11 LOD: a fin de promover la Descentralización administrativa y conforme a

lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfieren a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: (…)3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestatales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;(…) 5. La administración y el mantenimiento de puertos y aeropuertos Públicos de uso comercial"

Procedimiento Legal de la Distribución de las Competencias.

Conforme a la CRBV, el Estado Venezolano se distribuye verticalmente en tres niveles políticos–territoriales según Fernández (1.996: 332): "…el primero es el Poder Nacional que se encuentra personificado constitucionalmente por la República Bolivariana de Venezuela, conteniendo dos (2) acepciones: el titular del Poder Público y el mayor de los niveles político – territoriales del Estado. El segundo nivel se encuentra formado por los Estados y el tercer nivel lo integran los Municipios". Ahora bien, en cada uno de estos niveles territoriales la Constitución previó un conjunto de competencias exclusivas, concurrentes y residuales."

Para atribuir otras competencias a los Estados además de las previstas en el Artículo 164 CRBV, se estableció en el artículo 157 la posibilidad de que la Asamblea Nacional, atribuya a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la Competencia Nacional a fin de promover la Descentralización, de allí se deriva la vigencia del Artículo 11 LOD. En el ámbito de las competencias exclusivas y particularmente en lo que se refiere a la conservación, administración y aprovechamiento de la vialidad en Venezuela, existe un procedimiento único, Fernández Toro (1.996: 357) lo que refuerza la idea de que el carácter de la Descentralización prevista en la Cláusula Constitucional no puede ser revertida como si lo son las

competencias concurrentes, salvo que estas competencias exclusivas se modifiquen por disposición constitucional.

La reforma del Estado según Córdova, no es una reestructuración de procesos administrativos, sino una inmensa complejidad política, esta Descentralización se ha desarrollado básicamente en el ámbito Estadal, las áreas de mayor impulso que se transfieran a los Estados son: puertos, aeropuertos, puentes y carreteras. El proceso de Descentralización previsto a partir de la Constitución de 1961 y que se venia cumpliendo desde el año 1989 presentó desde entonces unas infracciones al principio de Subsidariedad.

Actualmente según Combellas (2001:122), la transferencia de competencias Nacionales a los Estados y Municipios con el fin de promover la Descentralización, exige como requisito la decisión de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional, a diferencia de la Constitución de 1961 que exigía los 2/3 de cada cámara, en otras palabras a partir de la CRBV se vuelve más fluida en teoría la posibilidad de transferir competencias

Los Convenios de Ejecución de Transferencia.

Los Convenios celebrados por cada Estado con el antiguo Ministerio de Transporte y Comunicaciones tenían el propósito de asegurar a los sistemas de administración y aprovechamiento de vías y su propio autofinanciamiento. En ellos se prometió a cada Estado que Descentralizaba, la unidad de recursos financieros para la conservación de las vías asumidas los cuales nunca llegaron. Sobre el alcance de las transferencias exclusivas se presentan criterios encontrados en el ámbito Doctrinario Nacional, así Sánchez Meleán (1.995), sostiene “(...) que además de la Descentralización

Administrativa de que gozan los Estados, esta es también política por cuanto éstos tienen una potestad legislativa amplia...".

Otro sector de la Doctrina opina que la transferencia exclusiva no puede significar una cesión absoluta e ilimitada de esas potestades a nivel Estadal, ya que de ese modo se estaría alterando el reparto competencial que establecía la Constitución de 1961, y que solo podía ser modificada a través de los mecanismo señalados en la misma Constitución. Linares Ber (1.995:116).

Afirma Rachadell (2006:206), que el mayor éxito de la Descentralización estuvo en la transferencia de recursos lo que les permitió atender en una forma mas satisfactoria las necesidades de los pobladores respectivos, señala como desde comienzo de los años 1990, se revierte la tendencia hacia la centralización de Poder que se había iniciado desde el gobierno de Guzmán Blanco, lamentablemente en palabras del citado autor en menos de una década la tendencia se revierte nuevamente. Se inició en el año 1989 un proceso de cambios con la sanción y reforma de leyes con criterio descentralizador que vinieron a atenuar el exceso de centralismo y promovieron la participación ciudadana, estas normas son: en primer lugar, la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado.

En segundo lugar: La reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en tercer lugar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. De esta manera, establecida por vía legislativa la elección directa, de Gobernadores y sentadas las bases jurídicas para impulsar la transferencia de las competencias Nacionales a los Estados, se impulsa en Venezuela a partir del año 1990, un proceso político administrativo conocido como

Descentralización. El artículo 4 LOD comienza estableciendo que en el ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que dicha ley señala serán transferidos progresivamente a los Estados los servicios que para ese momento se prestaban por el Poder Nacional, y comienza la lista de dieciocho servicios transferibles.

Una vez que entró en vigencia la LOD, y se comenzaron a transferir las competencias a los Estados no cabe duda que se estuvo en presencia de una modificación Constitucional, específicamente en lo relacionado con la distribución vertical del Poder Público, sin la necesidad de aplicar los procedimientos formales de enmienda y reforma, previstos en el texto fundamental. Está claro que el cambio de la dinámica de relaciones entre el Poder central y local se acentuó con los instrumentos jurídicos creados entre 1988 y 1996, estas fueron las herramientas para la Descentralización y la transferencia de competencias, de igual modo se fortaleció la autonomía política de los Estados y Municipios y con ello mejoró la prestación de los servicios Públicos.

Sin embargo, existieron algunos rasgos negativos, por las dificultades que se presentaron para la transferencia de recursos a algunas regiones debido a la poca fluidez institucional, hasta el año 1990, el Poder Nacional acaparó competencias y recursos arrebatando a los Estados sus potestades, autonomía política, la administración de sus bienes y las funciones que les correspondan, es por ello que la Descentralización territorial en el primer intento de transformación de la estructura del Estado Venezolano.

La LOD reguló, según Rachadell (2006:204), algunos aspectos fundamentales: el primero la transferencia de competencias a los Estados en

forma exclusiva que antes pertenecían al Poder Nacional; en segundo lugar, la transferencia de servicios dentro de las competencias concurrentes, esto a través del convenio de transferencia, y en tercer lugar la transferencia de recursos, por efecto de la LOD se aumentó el situado constitucional del 15 al 20 % mínimo de los ingresos ordinarios estimados en el presunto, a esto se le agrega posteriormente la ley del Fides y la ley de asignaciones económica especiales (LAEE).

En este sentido, Linarez Benzo (1995:66) afirma que la lista del mencionado articulo 4 LOD se refiere a materias concurrentes en virtud de la propia Constitución, explica entonces que esa transferencia de servicios no otorga nada a los Estados que ellos no tuvieran en virtud del texto fundamental. Según el artículo 6 LOD, lo que se transfiere a los Estados es el personal, los bienes y los recursos financieros que el Poder Nacional venía destinando a gestionar las materias que los Estados asumieron conforme al procedimiento de la Ley; en otras palabras concluye Linarez que la transferencia de servicios es una operación netamente material; de traspaso de personal y de bienes que no afecta para nada su cuadro competencial.

En consecuencia de lo anterior, el Poder Nacional no pudiera continuar prestando los servicios transferidos, esa transferencia debe realizarse mediante convenios, y el Poder Ejecutivo no puede negarse entonces pura y simplemente a transferir los servicios. En criterio de Lalander (2000:25) "…la hipercentralización tradicionalmente había dañado seriamente la eficacia de las instituciones regionales", según su criterio, el primer paso en Venezuela hacia la Descentralización, se dio en 1979, con la Ley de Régimen Municipal. La Descentralización tiene como objetivo no solo la democratización, sino también reducir el poder de los actores políticos a nivel central.

La LOD en sus artículos 4 y 6 establecían el ejercicio de las competencias que conforme a la Constitución le correspondían a los tres niveles políticos territoriales de gobierno y como se transferirían progresivamente a los Estados mediante convenios. Los convenios de transferencia, son de naturaleza administrativa entre los niveles de gobierno que debían cumplir los extremos de la LOD en concordancia con el artículo 8 del Reglamento parcial número 1. El objeto principal de estos convenios era establecer el propósito y lineamientos de la transferencia, delimitación de responsabilidades correspondientes a cada nivel territorial de gobierno y todos los aspectos relativos a recursos humanos y financieros a transferir.

Estos convenios, en criterio de Rubio (2000:13), quedaron sin efecto una vez que la CRBV estableció más que una Descentralización de competencias, una delimitación de potestades y facultades entre el ente transferidor y el ente receptor de la transferencia. Esas transferencias de competencias ordenadas por la LOD, necesitaron de la sanción y promulgación por parte de las Entidades Federales de las leyes estadales que regularan las materias objeto de cada una de esas competencias. Una vez que los Estados hubiesen dictado la ley respectiva, debía iniciarse un proceso para la transferencia de los recursos, bienes, y personal que los órganos del Poder Nacional, destinaban a la gestión de la competencia asumida.

La transferencia, explica Rubio (2000:14) debía someterse en primer lugar al mecanismo previsto en la ley estadal y en caso de que no existiera se iniciaba un proceso de negociación de conformidad con lo establecido en el Reglamento Parcial número. 2 de la LOD, a través del denominado Comité de trabajo del Consejo Territorial de Gobierno, para la colaboración, coordinación y cooperación entre el Ejecutivo Nacional y los Ejecutivos de los

Estados en el desarrollo del proceso de descentralización y de desconcentración. Una vez alcanzado el acuerdo para la transferencia se procedía a la suscripción de un convenio de transferencia administrativa y se entregarían junto con un acta todos los bienes, derechos y obligaciones como consecuencia de la transferencia de la competencia.

El decreto ley sobre concesiones en materia de servicios y obras públicas, vino a deshacer todo el esfuerzo de Descentralización en materia de vialidad y de obras publicas, así como de puertos y aeropuertos ya que el estableció que el Ejecutivo Nacional decidiría si esos servicios que habían sido transferidos a los Estados en virtud de la LOD serían manejados por concesión, en ese caso se revertiría el proceso de transferencia ya que la decisión la tomará el Ejecutivo Nacional, lo que implica una modificación de la distribución de Poder establecida en la Constitución.

El artículo 137 de la Constitución de 1961, fue la puerta que permitió a los Estados contar con nuevas competencias exclusivas, y abrió la posibilidad de transferencias de materias concurrentes, por su parte desde el punto de vista económico-financiero, la Descentralización abrió amplios horizontes a los Estados y Municipios, permitiendo exigir y promover estrategias de desarrollo económico para las regiones. El Estado Zulia fue el primero en asumir la conservación, administración y aprovechamiento del puente sobre el Lago de Maracaibo y del Aeropuerto Internacional “La chinita”, para ese mismo momento el Estado Aragua trabajaba en un proyecto de aprovechamiento de la autopista Caracas-Valencia. En Julio de 1991 el Estado Carabobo asumió la competencia exclusiva de Puerto Cabello.

Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

Con la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) en 1984, se inició formalmente el proceso de transformación del Estado Venezolano, el proyecto a desarrollar, se inscribió en la necesidad de profundizar la democracia por vía de la participación ciudadana, para ello se debía desarrollar una serie de proyectos tales como la Descentralización político-territorial, la profesionalización de la Administración Publica, la reforma de la Administración Central, y la simplificación administrativa entre otras. La Descentralización era considerada por la Copre según Córdova (2002:435) como la línea de acción maestra dentro de la reforma del Estado.

La Copre, era un ente creado en el proceso de reforma del Estado y de Descentralización, con ellas los Estados Federales se proponían poner en marcha un proceso que condujera a la redistribución del poder social, desde los núcleos centralizados hacia los ciudadanos y acelerar la redistribución del poder desde el centro político administrativo hacia los Estados y los Municipios. Los más importante era impulsar el cambio del sujeto político para fortalecer a la sociedad civil, para ello era necesario llevar a la práctica mecanismos de intermediación en el Estado y formas organizativas autónomas, esa autonomía se refiere al desarrollo pleno de sus potencialidades democráticas y a la no interferencia del Estado en su conclusión.

El papel del Estado era entonces crear las condiciones jurídicas y políticas para que esas organizaciones puedan existir y se les respete y garantice su capacidad de intervención en los asuntos de su competencia. En los ámbitos territoriales se crearon delegaciones por medio de decretos estadales en su mayoría como unidades de asesoría y tenían como objetivo el estudio de proyectos de reforma integral para los respectivos Estados, debían de igual manera colaborar con el Ejecutivo y Legislativo Estadal en la

adopción de medidas para llevar a cabo el proceso de Descentralización territorial, y realizar asesorías para la aplicación de la LOD.

Uno de los logros mas relevantes de la Copre, fue la conclusión que lo importante no era reformar el Estado por dentro, sino el desarrollo de una sociedad civil, lograr que la comunidad controle a sus gobernantes para imponerles la eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos bajo un sistema político que permita esa participación. Según Nucete (1999), las limitaciones a la Descentralización radican principalmente en que el Estado no tuvo dentro de los diez primeros años de su desarrollo, una política nacional que orientara el proceso para garantizar la concertación intergubernamental de los tres niveles de gobierno, otra limitación es lo relativo al financiamiento de los Estados.

Para la Copre (1992:1), la Descentralización: "…es un proceso integral que comporta cambios muy significativos en el orden político, jurídico, económico, financiero y administrativo.". Constituye entonces, uno de los medios mas eficaces para responder a las demandas que se le plantean al Estado y a la Sociedad Venezolana. En el año 1992, se consideraba que la labor de la Copre, se había cumplido, se contaba con un mecanismo de coordinación permanente, jugaron un gran papel como pioneros en la conducción del proceso posterior a la elección directa de gobernadores y de la aprobación de la LOD.

Sub-sección IV
El Estado Federal Descentralizado.

Estructura actual del Estado Venezolano.

El constituyente de 1999, definió al igual que en la Constitución de 1961, la forma del Estado Venezolano como Federal en los términos consagrados en dicha Constitución, adoptándose así la división vertical de los Poderes del Estado. Hay dos elementos significativos según Combellas (2001): el primero, la calificación descentralizada del Estado federal, y segundo, la mención de sus principios rectores.

> 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. Exposición de motivos de la Constitución.

El constituyente de 1999, debió a fin de perfeccionar la democracia, hacerla más representativa y más participativa, según Brewer Carías (2001) transformar radicalmente el sistema de Estado centralizado de partidos existente para ese momento y convertirlo en un Estado descentralizado y participativo lo que se lograría con el reforzamiento del Federalismo y acercando el Poder Público al ciudadano, lamentablemente según palabras del citado autor esos requerimientos no fueron atendidos y la forma Federal del Estado, significó en realidad un retroceso.

Disposiciones Fundamentales y Principios del Estado Federal.

El texto fundamental sancionado en 1999, establece dos disposiciones fundamentales el artículo segundo y el cuarto.

> Artículo 2: Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

De igual manera, en el título de los principios fundamentales se consagra a la República como un Estado federal descentralizado y establece: “Artículo 4: La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige, por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” En Venezuela la distribución vertical del poder dentro del sistema Federal, provoca la existencia de tres niveles territoriales: Nacional, Estadal y Municipal y que de allí es de donde se origina la Descentralización como principio fundamental.

Agrega la precitada autora que la Federación como forma del Estado es un sistema de Descentralización político-territorial del poder y concluye que: “…tanto los Estados Unitarios como los Estados Federales están, hoy en día, transformados y no existen en sus expresiones más puras, sino en sistemas que combinaron múltiples formas y modalidades”. (Araujo G, 1998:13).

La Distribución del Poder Público en Venezuela.

En las disposiciones de la CRBV sobre el Poder Público se observan unas ramas de ese Poder, unas funciones, unos actos y una distribución vertical y horizontal de ese Poder. En este sentido las disposiciones constitucionales señalan lo siguiente:

> Artículo 136: El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.
> Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias pero los órganos a los que les incumbe su ejercicio colaboraran entre si en la realización de los fines del Estado.

En marco de lo anterior están claramente delimitadas las ramas del Poder Público, junto con la separación de poderes y el principio de legalidad. Más adelante, en el artículo 156 eiusdem se establecen las competencias del Poder Público Nacional que en criterio de muchos doctrinarios es un grupo muy amplio y más si se incluyen las competencias implícitas destacándose así su carácter centralista. Igualmente, es oportuno señalar como se regula en la CRBV la Descentralización política en los siguientes términos:

> Artículo 158: 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 estadales.

En el mismo sentido se encuentra el Artículo 157: " La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia Nacional, a fin de promover la Descentralización" Según Combellas (2001) la declaración realizada en el artículo 158 CRBV, revela la voluntad constitucional de enmarcar la Descentralización como instrumento de participación ciudadana; esta definición se inscribe dentro del modelo de Federalismo cooperativo y los principios que lo rigen: cooperación, concurrencia, coordinación, solidaridad, corresponsabilidad, coparticipación y subsidiariedad.

La Autonomía.

La principal consecuencia de la forma Federal del Estado y de la Descentralización política es la autonomía de la cual gozan cada uno de los

tres niveles territoriales, en el caso específico de los Estados dicha autonomía se encuentra consagrada en los siguientes términos:

> Artículo 159: Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena y quedan obligadas a mantener la independencia, soberanía e integridad Nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

La autonomía según Brewer Carías (2001), implica que en el ejercicio de sus competencias, las entidades político territoriales no están sujetos a relación jerárquica ni sujeción alguna. En todo Estado Federal, la Constitución es la que establece la garantía de autonomía y sus límites, en este sentido las únicas restricciones serían que la organización de los Poderes Públicos deben realizarse de conformidad con lo establecido en el texto fundamental y que el gobierno de los Estados como entidades políticas deben tener las características establecidas en el "Artículo 6: El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".

Opina González Cruz (2003:27) que en Venezuela como Estado Federal descentralizado, se debe imponer el establecimiento de mecanismos para atender los cometidos estadales y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes. Agrega que todo Estado Federal requiere mecanismos que aseguren las relaciones entre los tres niveles territoriales de gobierno e indica que el primer componente de un modelo Federal es la autonomía política; esta según el mismo autor (2000:7), se refiere a que cada uno de los niveles territoriales puedan ejercer sus competencias bajo

un régimen de exclusividad, tener personalidad jurídica, definir sus órganos de gobierno y elegir sus autoridades.

La autonomía es política, por cuanto los Estados realizan la elección de sus autoridades, organizativa en cuanto organizan sus Poderes Públicos al dictar su constitución, administrativa ya que invierten sus ingresos; jurídica, debido a la no revisión de sus actos sino por los tribunales y tributaria en relación a la creación, administración, y control de sus tributos y sus limites deben ser los establecidos en la Constitución, razón por la cual la ley Nacional no puede regular a los Estados.

Dentro de la organización y funcionamiento de los Poderes de los Estados, se encuentra la potestad de autoorganización, según el texto fundamental a nivel de los Estados se distingue el Poder Ejecutivo en cabeza del gobernador del Estado y el Poder Legislativo atribuido a los Consejos legislativos, de igual modo se prevé un órgano con autonomía funcional como lo es la Contraloría Estadal. El Artículo 164 CRBV indica cuales son las competencias exclusivas de los Estados: “1. Dictar su Constitución para organizar los Poderes Públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución…”. De allí se desprende que esas Constituciones estadales no son leyes ordinarias de los Consejos Legislativos Estadales y que deben obtener un contenido orgánico.

En este sentido llama la atención la norma del artículo 162 CRBV según la cual una ley Nacional será la que regule el régimen, organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, esto según Brewer Carías (2001:34) “es una limitación sin precedentes en la historia Constitucional de la autonomía de los Estados”. Adicionalmente, se encuentra el régimen legal aplicable a los Estados, así lo indica el artículo

159 CRBV cuando dice los Estados están obligados a cumplir y a hacer cumplir la Constitución y las leyes en este punto se entienden por leyes no solo las Nacionales sino todas las que se apliquen en la jurisdicción de cada Estado.

Otra limitación de importancia a la autonomía estadal es la señalada en el artículo 164 CRBV “4. La organización, recaudación, control y administración de las ramas tributarias propias, según las disposiciones de las leyes Nacionales y estadales”. Se habla de limitar la autonomía ya que es la ley Nacional la que establecerá las disposiciones generales de lo que se supone es una competencia exclusiva, esta limitación se presenta de igual modo en lo relativo a la competencia en la organización de la policía y la determinación de las normas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, artículo 164 numeral 6.CRBV.

En relación a la autónoma normativa esta se expresa en leyes y ordenanzas que ordenan la sociedad y sirven de pautas para el ejercicio de sus competencias y atribuciones. Mediante la autonomía organizativa cada nivel territorial distribuye el Poder y la actividad administrativa según sus propios criterios. En este sentido añade González Cruz (2000:10) que la CRBV redujo la autonomía organizativa ya que si bien es cierto que reconoce la competencia estadal para dictar su propia Constitución también lo es que regula de manera detallada aspectos de los Poderes Públicos. Finalmente, la autonomía financiera y tributaria permite su hacienda propia con ingresos transferidos que le sirven para financiar sus gastos. Un aspecto relevante es el relacionado a la partida presupuestaria denominada situado constitucional.

> Artículo 167: son ingresos de los Estados: (…) 4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo de un veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimado anualmente por el fisco Nacional,(…) CRBV.

La figura del situado constitucional según Brewer Carías (2001:14) "Adquirió originalidad constitucional en Venezuela en forma definitiva a partir de la Constitución de 1925, y que ha inspirado reformas constitucionales en otros países. Sin embargo, esto no significa el abandono de otras fuentes de financiamiento, como lo es el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y las asignaciones económicas especiales. Se puede considerar como un límite a la autonomía estadal, la correspondencia a la ley Nacional del desarrollo de todo lo correspondiente al situado constitucional.

Al mismo tiempo se encuentran las asignaciones económicas especiales (LAEE), en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentran minas e hidrocarburos, así como tierras baldías y el aprovechamiento de bosques, suelos, aguas, y otras riquezas naturales del país. En este orden de ideas se deben destacar los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial, las subvenciones y asignaciones que la ley asigne a los Estados en cuyo territorio se encuentren situados minas e hidrocarburos. Ahora bien, es preciso una racional y eficiente distribución del Poder tributario, de manera que se ubiquen en la República los tributos realmente Nacionales y se distribuyan territorialmente otros tributos en los Estados y Municipios.

Para el momento en que se reunió la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1999, el proceso de Descentralización llevaba diez años y había

mostrado logros importantes, sobre todo en lo político. En la exposición de motivos de la CRBV, se expresa que la estructura del Estado Venezolano tiene un diseño constitucional que lo consagra como Descentralizado para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado Centralizado en un verdadero modelo Federal con las especificaciones que requiere la realidad Venezolana. Agrega en este punto Rachadell (2004:26) la presencia de una serie de infracciones al principio de cooperación, esto principalmente ya que el órgano fundamental de diálogo y concertación que es el Consejo Federal de Gobierno, no ha tenido su desarrollo legislativo y en consecuencia, no puede iniciarse su funcionamiento.

> Artículo 185: "El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de Descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (…)

De igual modo, establece el citado texto los objetivos, integración y distribución organizativa, ofrece la creación bajo su dependencia del Fondo de compensación interterritorial, ente financiero para promover el desarrollo equilibrado de las regiones. Este es el organismo que creó la CRBV para el establecimiento de las relaciones intergubernamentales en el ámbito Nacional, es un organismo de planificación y coordinación, no obstante para el año 2004 aun se esperaba por la promulgación de la Ley especial para este mecanismo de coordinación.

Señala Rachadell (2006:216): "… que el 30 de Junio de 2005, la Asamblea Nacional sanciono el proyecto de Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, pero el 27 de Julio de ese mismo año el Presidente de la República la devolvió con sus observaciones las cuales no se han discutido.". Situación similar sucede con el Fondo de Compensación

Interterritorial que debe depender del mismo Consejo Federal de Gobierno, ni tampoco se han creado los fondos específicos previstos por la Constitución para asegurar la “solidaridad interterritorial”.

Por otra parte se encuentra, el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas a nivel estadal, artículo 166 “En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (…)”.El mismo funcionara y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley; se debe recalcar que las facultades de esta institución no aparecen en la Constitución. Al mismo tiempo está, el Consejo Local de Planificación Pública, a nivel municipal, consagrado en el artículo 182 “se crea el Consejo Local de Planificación Pública (…)” CRBV.

Perspectivas del modelo de Federación en Venezuela.

Vistas las consideraciones anteriores y los hechos que se desarrollan en el devenir nacional diario, hay autores como Mascareño quien sostiene que: “… a siete años de iniciado el actual gobierno, quedan pocas dudas sobre su ejercicio de Poder recentralizado.”. El citado autor, afirma que Venezuela se encuentra en un escenario de abierta contradicción entre los postulados federalista-descentralizadores de la actual Constitución y la clara línea del Gobierno en otro sentido.

En este mismo sentido, Rachadell habla de una nueva centralización, con nuevas instituciones y nuevas formas, y del socialismo del siglo XXI, llegando a la conclusión de la existencia de una absoluta tendencia a la centralización del poder y considera que la declaración constitucional sobre el Estado Federal descentralizado luce como una ficción. De manera que se pudiera concluir que el centralismo es un objetivo del gobierno actual, lo cual se

puede intuir inclusive de la propuesta de reforma constitucional presentada a la Asamblea Nacional en Agosto del 2007.

Dicha propuesta tocaba el tema de la modificación de la forma del Estado, evidentemente no de una forma clara, sino encubierta ya que en ningún momento se observaba de manera textual que se modificaba el artículo 4, sino se podía sobre entender de la propuesta de modificación del artículo 16 en los siguientes términos:

> 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 Bolivariana de Venezuela, por los Estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los Municipios federales y los distritos insulares.
>
> 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 sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, conservación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales.
>
> 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 nacional, 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 el autogobierno comunal, por decreto del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros. Igualmente, el Presidente

o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los Diputados y Diputadas integrantes de la Asamblea Nacional, podrá decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley.

En las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el Presidente o Presidenta de la República designará y removerá las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.

Los distritos funcionales se crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de 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 y en consulta permanente con sus habitantes.

El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan.

La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo.

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 éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere.

No obstante, es de conocimiento de todos los ciudadanos, que dicho proyecto fue rechazado en referendo de la reforma constitucional, celebrado en fecha 02 de diciembre de 2007, y en consecuencia, se mantienen en plena vigencia los artículos 4 referido a la forma del Estado y el 16 de la división político territorial de la CRBV.

> Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.
> La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

Sub-Sección V
Principios del Estado Federal.

Siguiendo a González Cruz (2000:1) se verán los principios del modelo Federal: en primer lugar, el Estado Federal se expresa en una Constitución Federal de contenido político y jurídico; en segundo lugar, es la expresión de un pluralismo político; en tercero la interdependencia institucional de los tres niveles territoriales de gobierno; cuarto el reconocimiento de los valores históricos y socioculturales que definen los niveles territoriales de gobierno y de los procesos de lugarización de los asentamientos humanos, en quinto lugar el establecimiento de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles territoriales de gobierno.

Siguiendo este orden de ideas, el sexto principio es la colocación de competencias exclusivas en cada uno de los niveles territoriales de gobierno, séptimo, la existencia de relaciones de coordinación para el cumplimiento de competencias concurrentes y como resultado de la aplicación de todos estos principios una síntesis dialéctica entre Poderes y no una mera relación de equilibrio. Para Kelsen, citado por Araujo García (1998:11) “El Estado Federal, se caracteriza por una Constitución Federal, única soberana de estos principios como de los fundamentos de las Constituciones de los Estados, por una orden jurídico federal, formado por las normas que caen en su competencia, y por el de cada Estado miembro, formado por sus propias constituciones dentro de los límites de la Constitución Conjunta.”.

Indica Brewer Carías (2001:24) que: “Toda Federación, sea centralizada o descentralizada, está montada sobre un principio de distribución territorial del Poder Público”. De igual manera, se deben aplicar los principios constitucionales generales: la supremacía Constitucional que rige respecto a todas las personas y órganos del Poder Público, consagrado en el artículo 7: “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”. CRBV. Otro principio rector es el democrático que regula el artículo 5 eiusdem, de manera que el principio de elección popular rige en todos los niveles conforme a la Constitución. Dicho de otra manera el principio de soberanía y su ejercicio.

> Artículo 5: La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la Ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.
> Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

Se observa patentemente la manifestación de los principios de participación, corresponsabilidad, solidaridad y subsidariedad, los cuales se encuentran claramente aplicadas por el texto fundamental en su artículo 184 " La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de capacidad para prestarles promoviendo(…)". Los principios son normas generalísimas, que al ser calificados como fundamentales por la Constitución, adquieren una preeminencia sobre el resto de los principios recogidos expresa o implícitamente en ella. Tales principios adquieren un rol fundamental en la interpretación de la Constitución por parte del juez constitucional. (Combellas, 2001:30).

La LOAP 2008, establece una serie de principios que rigen la actividad de la Administración Pública en su artículo 10 a saber: **".**principio de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma". Estos deben ser cumplidos a cabalidad.

Principio de Separación de Poderes.

En opinión de Araujo Juárez (2007:84), "El Principio de Separación de Poderes, se encuentra oscurecido como consecuencia de la imprecisión del lenguaje empleado, ya que los términos utilizados no se corresponden con el contenido del mismo…". Indica que se puede afirmar que la llamada separación de poderes no es más que una separación de funciones y de

órganos constituidos por personas físicas distintas. En Venezuela, se establece una multiplicidad de órganos que integran las ramas del Poder Público, las cuales ejercen sus funciones propias, así pues se puede afirmar que lo que están divididas son las ramas y no el Poder Público.

Brewer Carías, citado por Araujo Juárez (2007:89) señala que la CRBV, adoptó un novedoso sistema de separación orgánica del Poder Público Nacional, donde además de los órganos que componen las ramas clásicas, se añaden otros órganos que han existido y progresivamente se han constitucionalizado. El principio de separación orgánica del Poder Público, descansa sobre la base de que ninguno de ellos puede invadir la esfera de acción, vale decir, las atribuciones de los otros Poderes.

De igual manera, añade indica Araujo Juárez (1996:26) que el principio de separación de Poderes, se fundamenta, no solo en que el Estado crea el derecho, sino que con su poder lo respalda, y en ese sentido aquel tiene un triple carácter: es legislador, juez y administrador, ya que crea el derecho, lo aplica y lo impone, de allí que la finalidad del Estado es realizar el derecho.

Principio de Legalidad.

Según Araujo Juárez (2007:100) el principio de legalidad alude a "…la sumisión de la Administración Pública a la ley." Este principio, se encuentra consagrado en el texto fundamental venezolano vigente, en consecuencia, la Administración Pública debe ceñirse a él, actúa como un límite al encuadrarse y delimitarse conteniendo las potestades de la Administración Pública. Complementa este punto Araujo Juárez (1996:28) cuando explica: "…la administración no puede actuar por su propia autoridad, sino amparándose en la autoridad de la Ley."

Este principio es el rasgo más importante de los sistemas jurídicos contemporáneos, en virtud del cual toda actividad debe ser conforme al derecho; implica necesariamente la existencia de órganos encargados de aplicar el derecho y de reestablecer la legalidad eventualmente desconocida. Este principio se encuentra consagrado en la LOAP en los siguientes términos:

> Artículo 4. La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico

Del principio en estudio, deriva que la administración no puede actuar por su propia autoridad, sino amparándose en la autoridad de la ley y a este mecanismo se le denomina, proceso de ejecución de la ley. En consecuencia, la administración debe ceñirse al denominado principio de legalidad, el cual no solo exige conformidad de las actividades funcionales de la administración con la regla del derecho preexistente, tanto exógena, esto es, la que es impuesta desde fuera por la constitución y la ley, como endógena, constituida por la norma que emana de su propio seno.

La noción del principio de legalidad administrativa se considera en derecho como condición de la administración, tanto en su existencia como en su obrar, y recibe el nombre de vinculación positiva de la administración al derecho, ya que como su propio nombre lo indica, exige un previo apoderamiento legal habilitante a favor de la administración para que pueda actuar, y es posible adelantar desde ya que es lo que consagra el ordenamiento jurídico venezolano.

Se admite generalmente que el derecho es un elemento constitutivo y determinante del Estado y como tal, si condiciona y determina al Estado en su conjunto debe igualmente condicionar a la administración que es una de las formas de presentarse el Estado. Se encuentra establecido los artículos 137 y 141 CRBV, el primero señala: “Artículo 137: Esta Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.”. El segundo artículo mencionado indica:

> Artículo 141: La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho. CRBV

Principio de Legalidad Administrativa.

Señala Parra (2008:238), que tiene como matiz el principio de legalidad en general, surge como la base a partir de la cual solo el parlamento puede dictar las normas para regular los derechos inherentes a la persona humana y así evitar las arbitrariedades del monarca. El principio de legalidad, se concibe como el imperio de la Ley, esta es la más alta expresión de la voluntad del Estado. Bajo esta concepción todas las actuaciones de las autoridades quedan sujetas a la ley, con la garantía de que los ciudadanos pueden impugnar las de las autoridades que infrinjan la ley.

Junto con el principio de legalidad surgen en la Revolución Francesa la consagración de una serie de derechos a favor de los particulares: como la libertad, igualdad, propiedad, el principio de separación de los Poderes, entre otros. Constituye entonces el principio de legalidad la manifestación primera

y esencial del Estado de derecho, ya que es la sujeción de todos los actos del Poder Público a las normas preexistentes. Según Parejo, (1996: 59) "… su objeto es garantizar que las acciones de los Poderes Públicos se desarrollen conforme al sistema diseñado por la norma fundamental, especialmente, el reparto de competencias entre las organizaciones de tales poderes de allí su estrecha relación con el principio de división de Poderes".

Principios de Descentralización y desconcentración.

El Principio de Descentralización funcional, se encuentra consagrado en la LOAP en los siguientes términos:

> Artículo 29. Los titulares de la potestad organizativa podrán crear entes descentralizados funcionalmente cuando el mejor cumplimiento de los fines del Estado(…). Los entes descentralizados funcionalmente serán de dos tipos:
> 1. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho privado: estarán conformados por las personas jurídicas constituidas de acuerdo a las normas del derecho privado y podrán adoptar o no la forma empresarial de acuerdo a los fines y objetivos para los cuales fueron creados y en atención a si la fuente fundamental de sus recursos proviene de su propia actividad o de los aportes Públicos, respectivamente.
> 2. Entes descentralizados funcionalmente con forma de derecho Público: estarán conformados por aquellas personas jurídicas creadas y regidas por normas de derecho Público y que podrán tener atribuido el ejercicio de potestades públicas.
> La Descentralización funcional sólo podrá revertirse por medio de la modificación del acto que le dio origen. (LOAP 2008)

De igual forma se establece el principio de Descentralización territorial en la mencionada ley en el artículo 30: con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios, de

conformidad con la CRBV y la ley. Así mismo, los Estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los Distritos Metropolitanos y los Municipios.

Posteriormente y con el objeto de acercar a las personas para mejorar el servicio prestado se estipula principio de desconcentración funcional y territorial en el artículo 31 de la LOAP según el cual la Administración Pública "…podrá adaptar su organización a determinadas condiciones de especialidad funcional y de particularidad territorial, transfiriendo atribuciones de sus órganos superiores a sus órganos inferiores.", y añade que la desconcentración de atribuciones sólo podrá revertirse mediante la modificación o derogación del instrumento jurídico que le dio origen.

Como consecuencia de la Descentralización, se transfiere la responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente, en la persona jurídica y en los funcionarios del ente descentralizado. Por su parte en la desconcentración, funcional o territorial, se transfiere únicamente la atribución, la persona jurídica en cuyo nombre actúe el órgano desconcentrado será responsable patrimonialmente por el ejercicio de la atribución o el funcionamiento del servicio Público correspondiente, manteniendo la responsabilidad que corresponda a los funcionarios que integren el órgano desconcentrado y se encuentren encargados de la ejecución de la competencia.

Principio de Integridad Territorial.

Explica Brewer Carías (2001), que a partir de este principio, no se puede atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador. Por su parte, González Cruz (2003:30) indica que este principio establece una política de unidad, cuando

dispone que Venezuela es un solo Estado integrado por las partes diferenciadas sobre las cuales se ejerce la soberanía. Este principio se encuentra ratificado por el artículo 159 CRBV que establece:

> Artículo 159: Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligadas a mantener la independencia, soberanía e integridad Nacional...

Aquí se puede mencionar el principio de unidad, el cual es definido por Parejo (2006:94) como "…un principio capital del que deriva el de solidaridad y el de autonomía, esta última remite al todo, por tanto, unidad y autonomía son principios que están en una relación de tensión dialéctica dirigida a inducir una estructura peculiar determinada por la convivencia pacifica de ambas…". Por otra parte, señala el mencionado autor que la autonomía hace referencia a un poder limitado en cuanto es propio de organizaciones secundarias o derivadas, contraponiéndose a la soberanía, es así mismo, un poder de autonormación y no se agota en una mera capacidad de dictar normas concretas y fragmentarias.

En este sentido explica González Cruz (2000:7) que este principio establece una política de unidad nacional, Venezuela es un solo Estado integrado por partes diferenciadas sobre las cuales se ejerce la soberanía, agrega que: "…la existencia de dos niveles territoriales subnacionales no rompe la unidad." El principio en estudio, se encuentra estipulado en la CRBV desde el preámbulo, pasando por los artículos 1,4, 15, 126 y 159, es señalado como uno de los fines del pacto político, Rachadell (2004:21) dice que este principio se fundamenta en el de solidaridad interterritorial y que parece derivarse del temor a la secesión que podría originarse de la autonomía que se le confiere a los Estados.

Principio de Solidaridad.

Consiste en que las entidades políticas que conforman el Estado, deben procurar ser solidarios, en el sentido de que los deberes que algunas de ellas no puedan cumplir, no excluya la asunción de ellos por parte de otras entidades políticas. De acuerdo con Rachadell (2004:10) la expresión solidaridad se presenta en el ordenamiento Constitucional Venezolano desde 1936, en donde se indicaba que las cámaras legislativas, actuando como cuerpos legisladores podían: "Dictar leyes para fomentar las instituciones de solidaridad social.". En 1961, se reforma el mismo concepto al pautar que: "…las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo, se excluyen las que en virtud, de la solidaridad social incumben a los particulares según su capacidad."

> Artículo. 57. Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad. La ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario…

En la CRBV, se hace reiterada mención a la idea de solidaridad, tanto social como interterritorial; la solidaridad como manera de responder uno por todos o de actuar con un nombre del conjunto puede ser activa o pasiva. Adicionalmente, la CRBV expresa lo relacionado con la solidaridad a lo largo de su texto empezando por el preámbulo, en lo valores superiores del Estado y la forma del mismo (articulo 2), en las competencias del Poder Público Nacional (artículo 156), al regular las relaciones internacionales (articulo 152), en el desarrollo de las funciones del Poder ciudadano (articulo 274), en la seguridad de la Nación y en la disposición transitoria Quinta.

Es evidente de la lectura de esas normas como se tomó el término solidaridad como una actitud o sentimiento altruista así pues, este concepto se enlaza con el de justicia social. El Principio de Solidaridad interterritorial se refiere según Rachadell (2004:15) "… a que los organismos ubicados en los diferentes niveles del Poder Público deben actuar como un bloque para lograr los fines del Estado, sobre todo los de tipo social.". Si se entiende la solidaridad como el compromiso para afrontar situaciones que afectan al conjunto para el mejor funcionamiento del sector Público, es evidente que en los últimos años se ha dado una ruptura del cumplimiento de este principio por parte del Poder Público Nacional.

El principio de solidaridad, según González Cruz (2003:31) conduce a una política de solidaridad interinstitucional que orienta hacia la definición de mecanismos de comunicación, en el trabajo legislativo y administrativo. La solidaridad, según Parejo (1996:109) "…introduce en el Código operativo del Estado un nuevo elemento capaz de superar la tensión entre los principios de unidad y autonomía…", es un principio Constitucional y en consecuencia, un principio jurídico en sentido estricto dotado de la eficacia que le corresponde; sin embargo, por su mismo objeto se agota en la prescripción de un deber respecto de un fin.

Principio de Subsidariedad

De acuerdo a este principio las instancias más cercanas al ciudadano, deben asumir la realización de los cometidos estadales; entonces solo cuando ellos son incapaces los debe asumir una instancia superior. De igual modo, implica la obligación del Estado de coadyuvar proactivamente a su efectiva operatividad. Este principio se encuentra claramente en el ultimo aparte del articulo 165 CRBV "… los Estados descentralizaran y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que estos

estén en capacidad de prestar,…". Según Combellas (2001), este principio fue propuesto en la Asamblea Nacional Constituyente para ser incluido en las normas relativas al Estado Federal Descentralizado para la asunción de los cometidos estadales por parte de las instancias más cercanas a los ciudadanos.

Adicionalmente, explica Brewer Carías (2001) que si el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, Poder Estadal y Poder Nacional, colocados en ese orden de acuerdo a su cercanía con el ciudadano de conformidad con la exposición de motivos de la CRBV, el principio de organización de competencias según el mencionado autor "…debería estar en el primer nivel, el Municipal…", debiendo asumirlas los niveles superiores, solo en forma subsidaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local. Agrega sobre este principio Rachadell, (2004:17) que el primer autor en usar este concepto fue Adam Smith, abogando por la necesidad de impulsar la educación para todos, y expresa que el Estado debe asumir esta función cuando la sociedad no pueda realizarla.

Según Villegas (2009:67), un elemento importante relacionado con la distribución de competencias en el ámbito local es el principio de subsidiariedad, este cobra en la actualidad vital importancia para redimensionar y fortalecer la vida local. En Venezuela este principio aparece consagrado en la CRBV, al referirse el artículo 165 al tema de las competencias concurrentes, como instrumento a aplicar para desarrollar la legislación correspondiente. Explica el mencionado autor, que el esquema en Venezuela es el de una Federación "centralizada"

Y dice que consiste en un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas: la República, los Estados y

los Municipios, teniendo cada una su autonomía, precisamente establecidas en la Constitución; sus competencias unas con más, otras con menos y en el nivel intermedio, competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias.

La subsidariedad se aplica en los Estados Federales según Rachadell (2004:17) “ para significar que la unión debe respetar las competencias de las ciudades Federales y que solo puede asumirlas cuando estas se encuentren incapacitadas para administrarlas con eficiencia.”. En relación a las materias de las competencias concurrentes claramente establecidas en los artículos 156, 334 y 164 numeral.11 CRBV, ellas son las que pueden ser ejercidas por dos o mas organismos del sector Público.

El principio de subsidariedad establece según Villegas, que todo aquello que puede hacer un ente inferior, no debe hacerlo el superior, y en caso de dificultades, el superior debe cooperar, pero siempre procurando que el ente inferior desarrolle sus competencias naturales. Según Parejo (1997:12) el propio principio de subsidariedad resulta ser un concepto dinámico, interpretable y aplicable en función de circunstancias y objetivos concretos. Añade que la regulación de la subsidariedad pone de relieve la relatividad del deslinde normativo competencial a fines de alcanzar la ambigüedad de la supletoriedad.

En consecuencia, este principio supone una apreciable dilución de la certeza de la delimitación normativa de las esferas de la actuación pública. Implica de igual modo la reducción al mínimo de la esfera de competencias calificable como exclusivas. Concluye Parejo (1997:21) que la esencia y la

importancia del principio, radica en cierta subjetivización de las relaciones entre las instancias territoriales del Poder Público, y esto es decisivo para la proyección de este en el orden interno de los Estados miembros.

Así mismo, Villegas (2009:69) señala que en sentido vertical, la subsidiariedad se refiere a la relación entre el ordenamiento comunitario y los ordenamientos nacionales en el plano del derecho internacional, o bien, a la relación entre el Estado y los entes a él sometidos pero dotados de autonomía como las regiones, las provincias, los municipios, en el plano del derecho interno, y que en sentido horizontal, se refiere a la relación entre el Estado y los ciudadanos, sea como individuos, sea en las formaciones sociales donde se desarrolla la persona, con el explícito propósito de dejar el mayor espacio posible a la autonomía privada reduciendo así a lo esencial la intervención pública.

Principio de Interdependencia.

Este principio remite según Combellas (2001:123) "…a la correspondencia mutua de la funcionabilidad de los distintos componentes de una determinada unidad; impidiéndose así el manejo parcelado y "desgajado" de las partes en detrimento del conjunto.". Por su parte, Brewer Carías (2001:25) afirma que este principio "…implica que los niveles territoriales en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones, en forma reciproca y mutuas, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental."

Principio de Eficacia.

Según Parejo (1996:84) este principio en la actuación administrativa evoca la producción intencionada de una realidad como resultado de la acción de un agente idóneo para obrar en tal sentido, es decir, eficaz y

conforme al programa legal. La eficacia, engloba necesariamente la eficiencia y economía en la ejecución del gasto Público encomendado a la administración; es un principio que tiene carácter genérico o indeterminado y expresa un deber y un mandato vinculante para la Administración. Así mismo, la eficacia tiene por objeto propio la exigencia incondicional de la realización efectiva, con objetividad del interés general.

En otro orden de ideas, el principio de concurrencia se refiere según González Cruz (2000:9) "…al concurso de los diferente niveles de gobierno en la realización del logro de los fines del Estado", de allí surge la política de la corresponsabilidad del Estado en la consecución de los grandes objetivos Nacionales. Se encuentra consagrado en la LOAP, en los siguientes términos:

> Artículo 19. La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por la Presidenta o Presidente de la República, la Comisión Central de Planificación, la Gobernadora o Gobernador, la Alcaldesa o Alcalde, según fuere el caso. La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderá y ajustará a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades

Principio de Cooperación.

Es entendido como la comunión de esfuerzos y voluntades para el logro de una meta común. Así mismo, indica Brewer Carías (2001:25) "…la exigencia de la Cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado.". Adicionalmente, es menester la aplicación de los principios de concurrencia y corresponsabilidad de los entes Públicos, hacia los fines del Estado. En este mismo orden y dirección González Cruz (2000:8) explica que: "…mediante los principios de

cooperación y concurrencia se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales a la realización de los fines del Estado…" concluye este punto el citado autor señalando que la cooperación intergubernamental debe tener instituciones que lo hagan posible como el Consejo Federal de Gobierno, entre otras instituciones.

En relación al principio de colaboración, Rachadell (2004:19) indica que el concepto de solidaridad está incluido en el de cooperación entre los niveles territoriales de la República. Otra manifestación de este principio es la disposición constitucional según la cual los Estados tendrán facultad de iniciar leyes ante la asamblea Nacional cuando se trate de leyes relativas a ellos. Otras expresiones del principio de cooperación son las previsiones sobre transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios para promover la Descentralización a través de los principios de cooperación y concurrencia.

En ese sentido, se define la política de participación e interdependencia de los tres niveles políticos territoriales en la realización de los fines del Estado, esto en los casos de competencias inherentes a carios niveles político territoriales. La cooperación intergubernamental debe contar con instituciones que hagan posible que esta se desarrolle efectivamente y puede materializarse de formas y mediante instrumentos muy diversos en función de las circunstancias que se presenten.

Dentro del Estado Federal Descentralizado consagrado en la CRBV, existe una potestad de coordinación inherente al nivel Nacional en relación a los niveles Estadales y Municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en las exclusivas. Así pues, la coordinación es propia de la estructura descentralizada de la organización

vertical del Poder Público y posibilita la realización de los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente.

De igual forma el artículo 24 de la LOAP señala en relación a la cooperación lo siguiente “Los órganos y entes de la Administración Pública colaborarán entre sí y con las otras ramas de los Poderes Públicos en la realización de los fines del Estado”.

Principio de Coordinación.

Significa la disposición de unión de voluntades no autoritativamente impuesta, sino persuasiva y consensualmente lograda. Está consagrado en la LOAP en su artículo 23, y se refiere a que las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación.

La coordinación afirma Santamaría Pastor, citado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 19 de diciembre de 2006 “…supone una posición de superioridad o supremacía de unos entes respecto de los otros, que deriva de la atribución al ente superior de auténticos Poderes de dirección del ente o entes sujetos a la coordinación …”; por lo que, la coordinación “…implica un límite efectivo al ejercicio de sus competencias por parte de los entes coordinados…”

Según la jurisprudencia constitucional española, citada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia del 19 de diciembre de 2006, la coordinación es: “…una fórmula de fijación de mecanismos para la integración de un sistema Nacional de múltiples

subsistemas autonómicos…”. La tarea de coordinar supone una potestad superior atribuida a los órganos centrales de un Estado determinado, que tiene como propósito integrar las tareas que sobre una misma materia les ha sido encomendadas a diversos entes, con el fin de que las mismas confluyan en un objetivo común, que sería la prestación homogénea de un servicio o bien Público.

La coordinación es según Caso (S-A),es una de las funciones más difíciles de cumplir en la Administración Pública, requiere de una gran disciplina por parte de los interesados porque aparentemente limita la libertad de acción y supone tener en cuenta los planes ajenos antes de tomar alguna decisión, pero es indispensable puesto que para lograr las metas que se propone el gobierno es imprescindible la participación conjunta de diversos organismos en una acción coordinada.

A su vez Sánchez Morón explica que la coordinación alude a la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades de diversas Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo de integrar los actos parciales en la globalidad del sistema. La coordinación puede ser obligatoria o forzosa, coordinación propiamente dicha, o puede ser voluntaria, en cuyo caso se denomina cooperación.

Las técnicas usuales de coordinación incluyen las siguientes: normas o disposiciones generales de carácter básico y cumplimiento obligado; la planificación administrativa; actos de homologación o de registro; y actos singulares de obligada observancia o de aprobación de actuaciones ajenas. Entre las técnicas de cooperación se encuentran las siguientes: intercambio

de informaciones; asistencia o auxilio administrativo; asistencia financiera; supuestos de carácter procedimental; fórmulas orgánicas de cooperación; y técnicas negociables de cooperación.

Sección III.
La Competencia de Conservación Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial.

Sub-sección I
La Competencia.

Definición de Competencia.

La competencia, es la aptitud legal de una autoridad administrativa para asumir y ejercer facultades entre las que se destaca la toma de determinadas decisiones. Se presenta como una aplicación directa del principio de legalidad, ya que supone una norma legal atribuida de la misma. De igual manera, se puede decir, que la competencia es un concepto cardinal de la teoría general de la organización administrativa y un elemento constitutivo del acto administrativo. La competencia, atendiendo al enfoque de la teoría general de la organización administrativa es según Fraga Pittaluga: "…la medida de la potestad conferida a un ente…"(2007:21). Para el Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 15 de abril de 2008, la competencia representa la medida de una potestad genérica.

En este mismo sentido, Brewer Carías da su definición de competencia:

> “La aptitud de obrar de las personas que actúan en el campo del derecho Público y, particularmente, de los sujetos de derecho administrativo. La competencia, en esta forma, determina los límites entre los cuales pueden movilizarse los órganos de la Administración Pública.”1982:150

En definitiva, concluye Fraga Pittaluga (2007:23) la competencia es el “…vehículo utilizado por el legislador para la distribución y asignación de las potestades administrativas dentro del complejo entramado de entes que integran la organización administrativa, permitiendo así la división del trabajo según criterios de especialidad técnica, distribución espacial o geográfica, grado y tiempo.” La competencia y la capacidad son atributos que conciernen, respectivamente a las personas públicas y a las privadas y que aluden a las facultades de actuación de éstas; ambos conceptos tratan de explicar lo que pueden hacer las personas.

Al definir la competencia como concepto propio de la teoría general de la organización administrativa Fraga Pittaluga, hace referencia a las diferentes clases de competencia: por la materia, esta puede atender a las diversas formas de actividad administrativa; por el grado, vinculada con la jerarquía existente en la subordinación de un órgano respecto de otro; por el territorio, esto es el ámbito espacial en el cual el órgano puede ejercer sus atribuciones; y finalmente, por el tiempo, para ejercer tal competencia.

Al respecto señala Araujo Juárez el concepto de competencia (2007:256) “…que tiene un contenido limitativo, ya que determina los límites dentro de los cuales se mueven las personas jurídico públicas y sus órganos.” De igual forma Allessi, citado por Araujo Juárez (2007:256), define la competencia como: “la medida de la potestad de acción que corresponde a un determinado oficio administrativo y, por ello, al titular del mismo.” Añade el citado autor, que la competencia en el Derecho Público pone de relieve a la

capacidad del Derecho Privado, ya que esta es la que hace capaz a la persona de realizar cualquier acto que no le esté prohibido.

Principios Relativos a la Competencia.

Los actos deben ser dictados por la autoridad competente, la competencia es así, uno de los elementos esenciales de todo acto administrativo, entendiendo por tal competencia la aptitud legal de los órganos administrativos para dictar un acto administrativo. El primer principio es que la competencia no se presume, por el contrario debe emanar de una norma expresa de atribución de competencia, debe emerger del texto expreso de una regla de derecho ya sea la constitución, una ley, un reglamento, u otra norma, por lo que a falta de disposición expresa la autoridad carece de cualidad para efectuar el acto.

Para la determinación de la norma atributiva de competencia, el otro principio fundamental en la materia es el de reserva legal, en el sentido de que en todo supuesto en que la regulación de una materia esté reservada al legislador, solo la ley formal puede atribuir competencia para emanar actos administrativos, por ejemplo en el área tributaria. Esto trae como consecuencia, que la atribución de competencia a los órganos administrativos es por ley y su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente, la competencia es irrenunciable, por lo tanto el funcionario que la tiene atribuida no es libre de ejercerla o no, sino que está obligado a ello

Puede considerarse que ni la avocación ni la delegación requieren texto expreso en los cuales la atribución legal de competencia se asigne no a un órgano determinado, sino a la organización específica, en estos casos el reglamento interno de organización es la fuente de la competencia de los

distintos órganos, y se supone que el superior jerárquico tiene el poder genérico de la avocación. Sin embargo en los casos de desconcentración de competencias, que se produce cuando es la ley la que directamente atribuye la competencia específica a un órgano inferior por ejemplo de un ministerio, para que el ministro pueda avocarse al conocimiento del asunto requiere de texto legal expreso.

Las Competencias en el Derecho Administrativo.

Es oportuno señalar que dentro de la competencia en el derecho administrativo existe una serie de principios que orientan la interpretación y aplicación de las normas mediante las cuales la misma se crea y se distribuye. En entes sentido señala Fraga Pittaluga (2007:35) que: "…la competencia ha de ser expresa y ello quiere decir que debe venir establecida por el ordenamiento jurídico." Esto es consecuencia del principio de legalidad administrativa. Otro principio es que la competencia es de orden Público y ya que su establecimiento obedece a un propósito superior, su ejercicio no puede diferirse.

De igual manera, señala Fraga Pittaluga, que la competencia es irrenunciable, igualmente, se impide la prorrogación de la competencia, y esto viene dado por ley. La competencia es impersonal, es decir, las competencias son atribuidas sin importar quien es el titular del órgano. Siguiendo el orden de ideas, se encuentra el principio del paralelismo de la competencia, según el cual, cada vez que un texto determina la autoridad competente para dictar un acto, se entiende que también se le atribuye competencia a este para modificar o suprimir dicho acto, y por último el principio de las competencias implícitas, si bien es cierto que las competencias deben ser expresas, también existen oportunidades en que son inherentes a las actividades que el órgano desarrolla.

En otro orden de ideas, Araujo Juárez (1996:123), explica cuales son los criterios generales de distribución de competencias, señala en este sentido: "… que la regla de la competencia debe determinar en efecto, no solo la materia del litigio sometido al juez, sino también la naturaleza de las decisiones que podrá adoptar para dar al litigio la solución." En otras palabras, la competencia de la jurisdicción Administrativa no se extiende a la totalidad del campo de acción de la actividad administrativa.

Se habla de un criterio orgánico según el cual la calidad de parte de un ente Público en un proceso judicial, determinaría la competencia de la jurisdicción administrativa de una manera total y única. Sin embargo, diversas razones se alegan en su contra entre ellas: que la jurisdicción contencioso administrativa puede conocer de litigios entre personas privadas; de igual manera existen abundantes supuestos de atribuciones legales de competencias, para el conocimiento por parte de la jurisdicción contencioso administrativa de litigios entre personas de derecho privado; y que la distinción de persona de derecho Público y privado es para determinar el derecho aplicable.

La determinación del órgano administrativo al que corresponde actuar se efectúa teniendo en cuenta la competencia que tenga asignada. De ahí que las funciones atribuidas al órgano deben ser definidas perfectamente en cuanto a su naturaleza y ejercicio, y este contenido funcional recibe el nombre de competencia. Existen dos tipos de técnicas para el ejercicio de la Competencia las de Cooperación, entre ellas las de cooperación, y las orgánicas funcionales, y las técnicas de Coordinación: de entes Públicos, de órganos administrativos.

En relación a las técnicas de Cooperación, se puede señalar la participación de entes territoriales en las decisiones del Estado, esto es el federalismo, en segundo lugar la creación de órganos específicos de cooperación establecidos en los artículos 251 y 285 CRBV, y finalmente la Administración Pública mixta, órganos y financiamiento conjunto, es decir, las mancomunidades. Por otra parte, se encuentran las técnicas orgánicas funcionales, a saber: las técnicas de cooperación normativa señaladas en los artículos 157,165 CRBV, así mismo, las técnicas de cooperación ejecutiva, que son la delegación intersubjetiva y la gestión ordinaria. Los convenios o acuerdos entre entes Públicos y la participación en procedimientos conjuntos.

De conformidad con la LOAP, el principio de la competencia se encuentra establecido en el artículo 26 que indica que toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, limites y procedimientos establecidos; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos. Agrega que toda actividad realizada por un órgano o ente manifiestamente incompetente, o usurpada por quien carece de autoridad pública, es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes..

Así mismo, la asignación de competencias a la administración sin determinación orgánica es posible de conformidad con la LOAP en su artículo 27: **“**en el caso que una disposición legal o administrativa otorgue una competencia a la Administración Pública, sin especificar el órgano o ente que debe ejercerla, se entenderá que corresponde al órgano o ente con competencia en razón de la materia”.

Distinción entre Potestad y Competencia.

El término competencia tiene en el derecho administrativo un sentido más restringido que el de potestad, al referirse a la parte o medida de una potestad asignada a un determinado órgano de la administración destinataria de esta. La competencia, en tal sentido, deriva de la necesidad de distribuir los cometidos o tareas globales en el seno de las organizaciones, en razón a las características propias y las finalidades mismas de estas últimas. La competencia asignada normativamente a cada órgano es irrenunciable y debe ejercerse precisamente por el que la tenga atribuida como propia, salvo los casos de delegación y avocación en los términos de dicha norma legal o de otra ley, de suerte, que en otro caso.

La declaración formulada o la decisión adoptada quedan incursas en vicio de legalidad. Los otros supuestos posibles de alteración de competencia no suponen en ningún caso modificación de la titularidad y sí solo los términos concretos de la competencia. La distinción neta entre potestad y competencia es analítica y no tienen por que presentarse en la realidad práctica, toda vez que lo normal es que una misma norma cumpla, al mismo tiempo y sin preocuparse de su deslinde ambas cosas; la atribución de potestad, su desagregación en competencias y la asignación de estas a los diferentes órganos.

Las Competencias Concurrentes.

Por otra parte están las materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los Estados miembros y caben varias posibilidades: los Estados miembros solo pueden legislar en caso de que la Federación no haga uso de sus competencias, las materias dejadas en principio a los miembros pero sobre las cuales puede legislar la Federación, cuando se considera necesaria una regulación unitaria

y las materias cuya legislación básica pertenece a la Federación y su legislación detallada o reglamentaria a los Estados miembros. Con respecto a las competencias concurrentes, Rachadell (2000:18) las define como: "…aquellos ámbitos de competenciales en que están autorizados para actuar dos o más niveles del Poder Público." Se encuentran consagrados en la CRBV en los siguientes términos:

> Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.
>
> Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estadal.

De manera que no indica el texto fundamental cuales son esas competencias concurrentes no se excluyen los criterios para hacer esa determinación, pero supone el autor que son las del artículo 4 LOD.

> Artículo 4.- En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional:
> 1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes Nacionales de la materia;
> 2. La protección de la familia, y en especial del menor;
> 3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;

4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;
6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
7. El deporte, la educación física y la recreación;
8. Los servicios de empleo;
9. A formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores;
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.
12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;
13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;
14. La vivienda popular, urbana y rural;
15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes Nacionales;
16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;
17. La investigación científica; y,
18. La defensa civil.

En relación a las competencias transferibles no se indica cuales son, así que deben ser decididas por la Asamblea Nacional y se debe realizar un procedimiento para las transferencias, el cual estaba anteriormente regulado en la LOD a través de un proceso de negociación individual entre cada gobernador de Estado y el Ejecutivo Nacional. A partir de un punto de vista institucional, se puede hablar de competencias exclusivas de los Estados en

cuanto a la organización de sus Poderes Públicos Estadales y en cuanto a la organización de sus Municipios. De igual modo, la CRBV. En el artículo 164, otorga otras competencias exclusivas de los Estados, entre ellas la materia de infraestructura básicamente vial y de transporte.

Sub-sección II
La Competencia Exclusiva.

Las Competencias Exclusivas de los Estados.

Las materias de competencia exclusiva parcial del Poder Público Estadal se encuentran el artículo 164 en contraste con el artículo 156 CRBV, se habla de competencias exclusivas parciales, según Brewer Carías (2001.56) porque en gran parte de esos aspectos tienen competencia otros órganos del Poder Público, en el caso en estudio se hará referencia concreta al artículo 164 CRBV. "10.-La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. "

Esta norma sigue la decisión adoptada por la LOD 1989 en su artículo 11.3, esta competencia está sujeta a la coordinación del Poder Nacional, que se encuentra en concordancia con el artículo 156 CRBV "Es de la competencia del Poder Público Nacional: (…)27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles Nacionales. (…)". Igualmente, la Constitución siguiendo la Descentralización de competencias efectuada a favor de los Estados por la LOD en su artículo 11.5 se mantuvo competencia exclusiva lo relacionado con puertos y aeropuertos de uso comercial. Contrariamente a lo que se ha expresado de la exclusividad de materias indica Brewer Carías (2001:65) "… que en realidad son materias de competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios." Estas de deben ser reguladas cumpliendo con

los principios fundamentales plenamente estudiados y tal como explica el texto fundamental de la siguiente manera:

> Artículo 165. Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En este orden de ideas se puede citar a Rachadell (2000:17), quien explica que en la Constitución de 1961 las competencias de los Estados estaban consagradas en el artículo 17, las demás eran de carácter sustancial.

> Artículo 17: Es de la competencia de cada Estado:
>
> 1.- La organización de sus Poderes Públicos, en conformidad con esta Constitución;
> 2.- La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes Nacionales;
> (…)
> 6.- Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137.
> 7.- Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia Nacional o municipal.

Se añade en este punto que pertenecen a los Estados las competencias atribuidas de acuerdo al artículo 137 **“**El Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia Nacional, a fin de promover la Descentralización administrativa.” El precitado autor indica que los Estados ejercieron muy poco las competencias que les

permitía el marco constitucional principalmente por la carencia de fuentes propias de ingreso.

La CRBV conservó nominalmente la organización del Estado con forma federal a través de un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos y algunas residuales. Opina Brewer Carías (2004:103) que la reforma de 1999, debió revertir la tendencia centralista de los últimos años y asignar más competencias exclusivas a los Estados de acuerdo a las realidades contemporáneas.

Muy por el contrario, las competencias exclusivas de los Estados son cada vez más precarias y su ejercicio está sometido a las leyes Nacionales, las concurrentes podrían ejecutarse por los Estados si se dictan leyes Nacionales, y las competencias residuales se establecieron a favor del Poder Público Nacional. Para González Cruz (2000:7) la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno combina competencias que son exclusivas de cada uno, las cuales generan relaciones intergubernamentales, y otras que son concurrentes y que exigen la creación de instancias de concertación, negociación y coordinación.

Brewer Carías (2004:104) indica que actualmente, se está en presencia de unas precarias competencias exclusivas de los Estados debido a su ejercicio conforme a la ley Nacional, esto lo concluye luego de realizar un profundo análisis de los artículos 164, 156 y 178 CRBV, de allí se puede constatar la precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los Estados, las cuales son de manera parcial ya que su ejercicio debe realizarse con sujeción a las regulaciones del Poder Nacional.

La Conservación, Administración y Aprovechamiento de Carreteras Nacionales, y de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial.

La CRBV consagra que los Estados tienen competencia en cuanto a la administración de la vialidad nacional siguiendo la decisión descentralizadora adoptada por la LOD de 1989 en el artículo 11 numeral 3, y que se mantuvo de igual forma en la Reforma de la ley del año 2003.

> Artículo 11.- A fin de promover la Descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias(…)
> 3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos; (…)

La Vialidad Nacional.

En materia de vialidad estadal, la CRBV atribuye a los Estados “artículo 164 numeral 9.- La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estadales”, estas serían las que conforman la red vial dentro del territorio de cada Estado, con exclusión de las vías de comunicación nacionales que se encuentran en el mismo y de las vías urbanas municipales, tal como lo definió el artículo 6 del Reglamento Parcial Nº 7 de la LOD, considera vías nacionales en su Artículo 4 las siguientes:

> 1.-Las carreteras que atraviesen un Estado y salgan de sus límites.
> 2.-Las carreteras que atraviesen el Distrito Federal y salgan de sus límites.

3.-Los puentes que formen parte de las carreteras antes indicadas, aunque se encuentren dentro de los límites de un Estado.

4.-Las autopistas, aunque estén dentro de los limites de un Estado.

5.-Las incluidas en los Acuerdos Internacionales celebrados por la República, las que pertenezcan al sistema vial estratégico, fronterizo y de seguridad y defensa Nacional.

6.-Las que sirven de acceso a otros modos de transporte, y las de conexión Nacional o internacional.

7.-Las que además de servir al tráfico local o estadal sirven al tráfico Nacional e internacional.

De tal manera que el artículo 164 numeral 10 de la CRBV asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de "10.- La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional." Entonces esta materia no sólo está sujeta al ejercicio de la competencia Nacional en materia de "sistemas de vialidad y ferrocarriles Nacionales (artículo 156.27 CRBV)," sino también se debe ejercer en coordinación con el ejecutivo Nacional.

Cabe agregar la importancia de las relaciones de coordinación entre los Estados miembros de la Federación de allí la distribución de competencias, así las funciones estatales son atribuidas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y los Estados miembros, de modo que su cumplimiento se lleve a cabo por la acción coordinada de los organismos de ambos. En este sentido señala García Pelayo (1999:234) "…que es esencial a toda constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros." lo que significa una garantía de la existencia política del Estado miembro.

Aquí señala el mencionado autor las posibilidades que existen en la distribución de competencias: en este sentido están las exclusivas, cuya legislación y ejecución o simplemente una de estas actividades pertenece enteramente a una de las partes, sea la Federación o los Estados y las clasifican en materias cuya legislación y ejecución pertenece exclusivamente a la Federación; materia cuya legislación y ejecución pertenecen exclusivamente a los Estados miembros, materias cuya legislación corresponde a la Federación y la ejecución a los Estados miembros y finalmente materias cuya legislación pertenece a los Estados miembros y la ejecución a la Federación.

No obstante, señala Brewer Carías (2001:62) que se trata de un ejercicio parcial, ya que el artículo 156 numeral 26 indica que el régimen de la navegación y del transporte aéreo terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter Nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura es competencia del Poder Público Nacional, y en consecuencia, debe ejercerse en coordinación con él y según el régimen establecido en la legislación Nacional.

Entonces, lo descrito anteriormente, es otra materia de ejercicio parcial, pues el Poder Público Nacional tiene competencia en materia de “puertos, aeropuertos y su infraestructura,” de conformidad con el artículo 156 numeral 26 CRBV y en todo caso esta competencia exclusiva debe ser ejercida en coordinación con el Poder Nacional. En este mismo sentido Rachadell (2006:210) opina al respecto lo siguiente: “…las declaraciones aludidas a favor del federalismo y la Descentralización que se formularon en la carta fundamental y con la experiencia positiva de la Descentralización se esperaba un avance en las atribuciones hacia los Estados y los Municipios …”

La competencia exclusiva de los Estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales asumida desde 1.989, y ejercida actualmente de acuerdo al artículo 164 CRBV dice que el servicio se prestará en coordinación con el Ejecutivo Nacional, que es precisamente el causante de la Descentralización, no obstante, los términos y alcances de la coordinación representan una facultad discrecional del Poder Público Nacional, entre las que se destaca con una peculiaridad la facultad indeterminada de la reversión.

Como consecuencia de la crisis en esta área, pues por espacio de muchos años abandonaron la vialidad, lo que obligó a la mayoría de Estados Venezolanos a asumirlo a sus propias expensas y riesgos a través del Régimen de Concesiones Viales con algunos resultados; a pesar de esto, se le dio otra vez cabida constitucional en esta materia, y muchas veces se nota el propósito desestabilizador del Poder Nacional en contra de este servicio vial descentralizador.

La Administración de la Vialidad.

La Administración, para el Diccionario de la Real Academia, se refiere a la acción y efecto de administrar, la administración de la vialidad, es el conjunto de actividades de planificación, programación, ejecución, evaluación y control de recursos financieros, humanos y materiales aplicados a obras y servicios destinados a asegurar un adecuado funcionamiento de las vías.

Según las normas y procedimientos técnicos en materia de conservación, administración y aprovechamiento de la infraestructura vial, los elementos de estas actividades se explican a continuación: son realizadas y coordinadas por los organismos públicos competentes nacionales, estatales y municipales

y son: la planificación, que consiste en la identificación y programación física y presupuestaria de las obras de conservación; la contratación de la ejecución de las obras, y la supervisión de la calidad y la magnitud de los trabajos ejecutados; la evaluación permanente de los resultados, a fin de adaptar métodos y las técnicas a las necesidades, y garantizar la eficiencia en el buen uso de los recursos y la eficacia en el logro de las metas, objetivos y propósitos.

Aprovechamiento de la vialidad.

Según el Diccionario de la Real Academia, el aprovechamiento es la acción y efecto de aprovechar o aprovecharse. Por aprovechamiento de la vialidad se entiende, la obtención de una utilidad o beneficio en el uso de una vía ó de un elemento de la misma, con la obligación de conservarlo, así como de reponerlo a su condición física inicial cuando para efectos del aprovechamiento se deban realizar obras en su estructura.

Por otra parte, se encuentra la concesión, que es definida como una forma contractual de administración de una carretera, autopista, túnel o puente, cuya característica específica radica en el hecho de que un particular, denominado concesionario ó empresa concesionaria, cobra directamente a los usuarios una tarifa cuyo valor y formula de revisión y actualización, se establece en el contrato de concesión que se suscribe entre el ente concedente y la empresa concesionaria que obtuvo la concesión.

Conservación Vial.

En otro orden de ideas, la conservación según el Diccionario de la Real Academia es definido como la acción y efecto de conservar o conservarse, por su parte, la conservación vial, es definido como el amplio conjunto de actividades destinadas a asegurar el funcionamiento adecuado a largo plazo

de una vía o de una red vial, al menor costo posible, mediante la protección física de la estructura básica y de la superficie de la vía, procurando evitar la destrucción de partes de la estructura y por ende en la necesidad de una posterior rehabilitación o reconstrucción.

Mantenimiento rutinario: reparación localizada de pequeños defectos en la calzada y el pavimento, mantenimiento regular del drenaje, tales como: limpieza de cunetas, torrenteras y alcantarillas, mantenimiento de taludes y laterales, los dispositivos para control de tránsito y otros elementos accesorios, limpiezas de las franjas de derecho de vía, control de la vegetación, limpieza de la tierra o arena y mantenimiento de las zonas de descanso y obras de seguridad.

Existe a su vez una serie de obras de seguridad y complementarias, definidas como las operaciones necesarias a fin de cumplir con su cometido, tales como: barandas, defensas, islas, aceras, brocales y paso de peatones. En el mantenimiento de las obras de seguridad y complementarias se deberá tener especial atención en los siguientes puntos: aquellas obras que se encuentren deterioradas, deberán ser reparadas o sustituidas de inmediato, como resultado de la evaluación de accidentes viales, deberán construirse de inmediato aquellas obras que por razones de seguridad del usuario sean requeridas. Todas las obras deberán estar provistas de elementos reflectores, que faciliten la visualización de las zonas de peligro.

De igual modo, se encuentra la demarcación esta tiene por objetivo indicar al usuario la reglamentación del tránsito por la vía y las medidas preventivas que debe adoptar en la conducción de su vehículo, a fin de procurar un desplazamiento con altos niveles de seguridad. En los trabajos de demarcación se deberá considerar los siguientes puntos: el trazado y

especificaciones se deberán realizar de acuerdo a la normativa técnica correspondiente y se deberá tener especial atención en las condiciones de visibilidad y nivel reflector.

La señalización, tiene por objetivo indicar al usuario la reglamentación del tránsito por la vía, las medidas preventivas que debe adoptar en la conducción de su vehículo y darle información acerca de su ubicación respecto a poblaciones y sitios de interés. En los trabajos de mantenimiento de la señalización se deberá considerar los siguientes puntos: las señales se deben mantener en condiciones de visibilidad y adecuado nivel reflector; deberá ubicarse según las condiciones y características de la vía, prestando especial atención a retirar aquellas que pierdan vigencia; de igual forma deben estar en perfectas condiciones, libres de tierra y óxido y perfectamente sujetas a las estructuras.

Las obras de drenaje de una vía comprende todas las construcciones que se destinan a la conducción controlada de las aguas, los objetivos principales de los sistemas de drenajes viales son: en primer lugar, permitir el escurrimiento rápido de la lluvia hacia los sitios de descarga; en segundo lugar, permitir el paso a través de la vía de las aguas superficiales provenientes de precipitaciones o de corrientes naturales; tercero, controlar y evitar la acumulación de aguas freáticas que impliquen daños para la vía, y en general, prever el deterioro de la vía y sus componentes como resultado de la circulación de aguas superficiales y subterráneas.

Los trabajos de mantenimiento del pavimento están dirigidos a procurar que las condiciones de la superficie de rodamiento permitan una circulación del tráfico automotor con seguridad y confort. Para el cumplimiento de los objetivos trazados se deberá considerar los siguientes puntos: el pavimento

de la vía deberá encontrarse sin baches o huecos, deformaciones y huellas transversales y longitudinales, desniveles, fisuras y juntas que presenten pérdida del material asfáltico, ondulaciones que permitan el empozamiento de aguas de lluvia. Se deberá implementar programas de inspección para evaluar las condiciones del pavimento, tanto funcional como estructural y su posible causa de falla, para definir las soluciones requeridas.

En relación a los puentes, viaductos y túneles, el mantenimiento de estás estructuras deberá consistir en el uso de técnicas requeridas para la determinación de la condiciones físicas de los elementos que la componen, a través de inspecciones sistemáticas que proporcionen los datos necesarios para la toma de decisiones en relación a reparaciones, refuerzo o sustitución de las estructuras. Los problemas que se presentan en la conservación y mantenimiento de estas estructuras son numerosos, diferentes y con frecuencia complejos, por lo que es necesario que está actividad sea realizada por personal con suficiente experiencia y capacidad técnica, ya que será responsable por la minuciosidad de la inspección en el campo y análisis de los resultados, para así tomar las acciones adecuadas encaminadas a mantener la condición de seguridad de la estructura y por ende del usuario.

Los Puertos de Uso Comercial.

En cuanto a la administración de puertos y aeropuertos de uso comercial, la CRBV los asignó como competencia exclusiva de los Estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional siguiendo la Descentralización de funciones a favor de los Estados del artículo 11 numeral 5 LOD el cual reza: “artículo 11 A fin de promover la Descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias(…) 5. La

Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos Públicos de uso comercial.(…)".

Los Puertos pueden ser definidos como el lugar natural o construido en la costa o en las orillas de un río, defendido de los vientos y dispuesto para detenerse las embarcaciones y para realizar las operaciones de carga y descarga de mercancías, embarque y desembarco de pasajeros, etcétera. Según la Ley General de Puertos (LGP) del año 2001, en su artículo 3 realiza la definición de puertos en los siguientes términos:

> …el conjunto de espacios acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas y móviles, aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia de buques, que constituyen una unidad integral para efectuar operaciones de transferencia de bienes entre buques y tierra u otros modos de transporte, o de embarque y desembarque de personas....

De igual manera, define y explica lo relacionado con la naturaleza de los bienes portuarios en el artículo 7, diciendo que son bienes del dominio público de la República; se declara en el mencionado texto legal el interés público, ya que la República tendrá a su cargo todo lo relativo a la elaboración de las políticas portuarias nacionales, y a la supervisión y control de todos los puertos y construcciones de tipo portuario. Para el año 2001, la competencia del Poder Público en materia portuaria comprendía el régimen de los puertos y su infraestructura; el establecimiento de normas y procedimientos técnicos para la construcción y mantenimiento de la infraestructura portuaria; los estudios y proyectos de desarrollo, construcción, modernización y el mantenimiento de los puertos y construcciones de tipo portuario, conservación, administración y aprovechamiento de los puertos.

En lo concerniente al mantenimiento de los puertos, correspondía a la autoridad acuática, y esta debería: evaluar los proyectos para el mantenimiento, ampliación o modificación de la infraestructura portuaria y otorgar la autorización pertinente; y controlar que el mantenimiento de la infraestructura portuaria se realice de acuerdo con las normas de mantenimiento de instalaciones portuarias que al efecto determine el reglamento. La modificación de la LGP se realizó basándose en la sentencia 565 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 15 de abril del 2008, donde la mencionada Sala ordenó la modificación parcial de las leyes de Aeronáutica Civil y la General de Puertos, revirtiendo por conveniencia, oportunidad o razones estratégicas al Ejecutivo nacional las competencias concedidas a los estados en estas materias.

La LGP (2009) tiene por objetivo: establecer los principios rectores que conforman el régimen de los puertos de la República y su infraestructura, para garantizar la debida coordinación entre las competencias del Poder Nacional y el Poder Estatal, a fin de conformar un Sistema Portuario Nacional moderno y eficiente, así como establecer las disposiciones conforme a las cuales deberá elaborarse el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, en concordancia con los lineamientos de los planes de la nación que sean aplicables.

A tal fin, se reformó el artículo 9 de las competencias del Poder Público en materia portuaria, que comprende el régimen de los puertos y su infraestructura, la regulación, formulación y seguimiento de políticas en materia de puertos y construcciones de tipo portuario. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional tendrá la potestad de revertir, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la administración de la actividad portuaria. La coordinación entre los distintos niveles del Poder Público en el

ejercicio de las competencias en materia portuaria se desarrollará bajo la rectoría y lineamientos del Ejecutivo Nacional, así como en los términos previstos en la Constitución.

Con la reforma, se modifica el artículo 24 sobre las funciones y atribuciones de la autoridad acuática en materia portuaria: formular políticas en la materia y verificar ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Portuario; supervisar cumplimiento de estas políticas, así como normas para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura portuaria; definir objetivos del Sistema Portuario Nacional; garantizar el cumplimiento de normas nacionales e internacionales, sobre todo las referidas al ambiente y seguridad en materia portuaria; representar a la República en eventos nacionales e internacionales relacionados con puertos y actividad portuaria.

Asimismo, la autoridad tendrá entre sus atribuciones mantener información actualizada sobre puertos y construcciones de tipo portuario que conforman el sistema portuario nacional; elaborar informes periódicos sobre evaluación del sistema portuario y la formulación de recomendaciones y proposiciones para su corrección y mejoramiento; otorgar las concesiones de funcionamiento, habilitaciones y autorizaciones; imponer sanciones respectivas; supervisar la actividad de los entes públicos o privados a quienes les hayan sido otorgadas concesiones, habilitación o autorizaciones para la construcción, operación, administración y mantenimiento de puertos o construcción de tipo portuaria, entre otras.

Se incorpora un nuevo artículo identificado como 46: “El Ejecutivo Nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias establecidas en los artículos anteriores, conforme a las disposiciones previstas en el

ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia.”. Es así como queda estipulada en la LGP la reversión de las competencias.

Los Aeropuertos de Uso Comercial.

El Aeropuerto es definido como el terreno llano provisto de un conjunto de pistas, instalaciones y servicios destinados al tráfico regular de aviones. De igual manera, la infraestructura aeronáutica comprende el conjunto de instalaciones y servicios, que hacen posible y facilitan la navegación aérea. Aquí se incluye de conformidad con la Ley de Aviación Civil (LAC) los aeródromos y aeropuertos civiles, los primeros son las áreas definidas de tierra o agua, que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos, destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves. Los segundos son todo aeródromo de uso público que cuenta con los servicios o intensidad de movimiento de modo habitual, para despachar o recibir pasajeros, carga o correo, declarados como tal por la Autoridad Aeronáutica.

Los aeródromos y aeropuertos se clasificarán, de acuerdo con la LAC y con la normativa técnica que dicte la autoridad aeronáutica, en consideración a sus usos, propietarios, facilidades, servicios, importancia, destinación, interés público, ubicación, intensidad de movimiento y demás características que permitan diferenciarlos. A su vez, los aeropuertos son nacionales o internacionales, los cuales pueden ser de uso comercial o estratégico, los nacionales son los destinados a la operación de vuelo dentro del territorio venezolano e internacionales, cuando sean designados por la Autoridad Aeronáutica para permitir la llegada o partida, desde o hacia el extranjero.

Los de uso comercial son aquellos que exclusivamente se utilizan con fines de explotación y aprovechamiento de sus posibilidades. Los de uso

estratégico los que por su importancia e interés para la seguridad y defensa de la Nación y por su situación geográfica cumplen funciones de seguridad de Estado, previa determinación del Ejecutivo Nacional. Ningún aeródromo o aeropuerto podrá operar sin el certificado de explotador otorgado por la Autoridad Aeronáutica, donde consten las especificaciones y condiciones de explotación, de conformidad con lo establecido en las normas técnicas correspondientes

En cuanto a la modificación de la LAC consecuencia de la sentencia 565 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 15 de abril del 2008, solo tocó lo relacionado con el artículo 9, es decir lo concerniente a la autoridad aeronáutica de la República es el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, la misma será ejercida por su Presidente y demás funcionarios, lo define como un ente de seguridad de Estado, de naturaleza técnica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente de la Hacienda Pública Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa. Compete a la Autoridad Aeronáutica regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil, expedir o convalidar certificados, permisos o licencias, crear el comité técnicos de coordinación que requiera la dinámica de la aviación, así como llevar a cabo procedimientos de intervención.

En cuanto a la reversión señala que el Ejecutivo Nacional a través del órgano con competencia en la materia tendrá la potestad de revertir por razones estratégicas, de mérito, de oportunidad o conveniencia la administración de la actividad aeronáutica así como su infraestructura por razones de interés general”.

Sección IV.

Reversión de la Competencia de Conservación Administración y Aprovechamiento de Carreteras y Autopistas Nacionales, así como de Puertos y Aeropuertos de Uso Comercial.

Sub-sección I
Reversión.

Definición de Reversión.

La figura de la reversión es utilizada en el derecho administrativo específicamente dentro de dos figuras: la expropiación forzosa y en las concesiones petroleras; en cuanto a la primera, dada la importancia de su función, se plantea si se trata de un derecho consustancial a la expropiación; para quienes defienden esta tesis, señalan que es una figura consustancial a la expropiación independientemente de que esté reconocida por el derecho positivo, en ese caso el expropiado podrá recupera el bien objeto de la expropiación. No obstante, el polo opuesto niega que el derecho de reversión si no está expresamente reconocido como tal por el derecho positivo. En Venezuela, el derecho de reversión está explícitamente reconocido y es concebido con una gran amplitud.

Se puede definir según González Berti (1974:81) como aquella figura de derecho público, en virtud de la cual al extinguirse las concesiones todos los elementos puestos por el concesionario para la explotación de las riquezas naturales pasan a integrar el patrimonio del Estado concedente, sin compensación alguna y libre de todo gravamen. Se trata de un principio que tiene su existencia dentro del campo del Derecho Público y que por otra parte es típico de las conexiones en general. Explica González Berti (1974:83) al respecto que: “no es preciso señalar que se trata de uno de los

principios de mayor importancia que surge en los contratos administrativos, y así mismo, uno de los mas controvertidos en sus consecuencias y dificultad de aplicación práctica.”

Para García Soto (2003:95), la reversión de bienes consiste en la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o el servicio y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de la obra o servicio una vez extinguida la concesión. La reversión implica así la entrega gratuita de bienes, libres de gravamen al vencimiento del plazo concesional, de la prestación del servicio público, dentro del cual se encuentran ciertos bienes indispensables para su funcionamiento. De manera que la reversión es una institución del derecho público con características propias que la diferencian de la expropiación, de la confiscación y de la nacionalización.

La finalidad de la reversión de bienes se encuentra, en que sirve de contraprestación de los beneficios económicos obtenidos por el concesionario durante la ejecución del contrato. La doctrina francesa, según García Soto hace referencia a dos clases de bienes en la reversión: los denominados bienes revertibles, es decir, aquellos que deben pasar a la propiedad de la autoridad concedente una ve extinguida la concesión; y los bienes de rescate, que son aquellos que tratándose de una reversión total, son útiles para la explotación del servicio. La reversión está precedida por el principio de de unidad pertenencial, según el cual, las obras e instalaciones objeto de reversión se delimitan por su afectación al servicio público de que se trate.

La reversión opera en cualquier supuesto de extinción del contrato de concesión, en caso de ejecución del contrato, la reversión operaría en el

caso de que la Administración resuelva unilateralmente la concesión; en el caso de que la resolución tenga su causa en el interés público, el ente estará en la obligación de cancelar la correspondiente indemnización. Rachadell, citado por García Soto (2003:104) dice que la reversión debería consagrarse por dos razones: “de un lado porque el concesionario debe pagar una indemnización al ente concedente y del otro porque esta figura ha sido concebida en interés de los usuarios.”

En otro orden de ideas, existen según García Trevijano (1987:109) dos posturas posibles en relación a la reversión: la primera, señala que el derecho de reversión se sobreentiende en la concesión; el segundo, es el polo opuesto y consiste en negar el derecho de reversión si no está expresamente reconocido como tal por el derecho positivo; estas situaciones se presentan de manera similar en lo concerniente a las concesiones.

Caracteres de la Reversión.

En primer lugar, es inherente a la figura de la concesión: dentro del régimen legal Venezolano, no se puede concebir que la concesión no tenga un límite predeterminado y no se opere la reversión en un momento determinado. En segundo lugar, es un principio de orden público: tal carácter tiene consecuencias de trascendental importancia. Es en tercer término, por necesidad de consagración un tanto genérica, en el sentido que su aplicación y posterior desenvolvimiento reclama a todas luces una reglamentación que permita su efectividad al momento de culminar la concesión; en cuarto lugar, implica por sí cesión o traspaso de bienes del concesionario a manos del estado concedente. Así mismo, la destinación o afectación de ciertos bienes a la concesión determina el régimen de estos: por tanto es preciso indicar mediante disposiciones legales posteriores cuales serán los bienes incursos en la reversión y cuales no.

La sexta característica, se refiere a que requiere el mantenimiento de la unidad económica concesión, pues de lo contrario se desvirtuaría el principio en su finalidad inmediata que es la posibilidad del Estado de continuar, rindiendo beneficios a la colectividad; en séptimo punto, constituye una compensación del concesionario a cambio de las ventajas que les reconoce el concedente, ha de dar a este a cambio de la concesión. Y, en último lugar, el hecho de ser una figura eminentemente de derecho público.

Algunos principios de la reversión que se pueden señalar son: en primer lugar es un instituto de derecho público; su fundamento es el mismo de las concesiones, es el interés público presente en la actividad desarrollada por el concesionario; la reversión es una consecuencia de la caducidad o extinción de las concesiones; los efectos de la reversión se producirán en el futuro; se caracteriza porque generalmente no se acuerda indemnizar al concesionario por los efectos de la reversión. Afirma Rubio (2000:7) que difícilmente, las transferencias ejecutadas se puedan revertir, por consiguiente esos procesos e instrumentos jurídicos que les sirven de bases regulen esas relaciones entre el Poder Nacional y el Poder Estadal en lo que a esas materias se refiere.

Sub-sección II.

Sentencia que Declara la Reversión de la Competencia.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en una sentencia de la Magistrado-Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño, en el expediente número: 07-1108, con decisión dictada el 15 de abril de 2008. A fin de resolver un recurso de interpretación de la norma contenida en el numeral 10

del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referido a la "(…) coordinación con el Ejecutivo Nacional de la competencia exclusiva atribuida a los Estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos (…)" Intentado por la Procuraduría General de la República.

Decisión: 1.- resuelto el recurso de interpretación del artículo 164 numeral 10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2.- exhorta a la Asamblea Nacional que en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión. 3.- se ordena la publicación íntegra del presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Aspectos resaltantes.

El representante de la Procuraduría General de la República, solicitó aclarar la incertidumbre jurídica en cuanto al alcance y límites de la competencia del Poder Nacional respecto al numeral 10 del artículo 164 del Texto Constitucional, sin invadir las competencias atribuidas a los Estados, toda vez que el precepto constitucional no es lo suficientemente claro para lograr establecer de una forma eficiente y precisa el ámbito y forma de actuación del Ejecutivo Nacional, respecto a la coordinación con los Estados de la Administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial para tener certeza sobre el alcance y contenido de la norma constitucional.

Explicó que es necesario conocer en forma clara y precisa, cómo debe actuar el despacho Ministerial en cuanto a la regulación, formulación y

seguimiento de políticas de coordinación con los Estados en materia de puertos, aeropuertos, vialidad, circulación, tránsito y transporte terrestre, acuático, aéreo y ferroviario, como lo dispone el artículo 19 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, especialmente en los casos donde los puertos y aeropuertos de los Estados deben ser administrados, aprovechados y conservados por los Estados, y los mismos no han cumplido con el mandato constitucional.

Agregó que es necesario determinar cómo debe intervenir el Ejecutivo Nacional con el fin de impedir daños al patrimonio de la Nación, por la inobservancia de los Estados en cuanto al ejercicio adecuado de las competencias sobre la materia que les atribuye la Constitución, y si en virtud de ello y frente a situaciones gravosas para el patrimonio de la República, puede asumir el Ejecutivo Nacional tales competencias, y en caso afirmativo, la forma como debe hacerlo sin lesionar el ordenamiento jurídico vigente.

La Sala en este caso estimó que la redacción del artículo 164.10 constitucional resulta confusa, en lo relativo a la coordinación entre el Ejecutivo Nacional y los Estados en ejercicio de las denominadas competencias exclusivas de dichos entes político territoriales. En consecuencia, decidió establecer con claridad la naturaleza jurídico-constitucional de la relación de coordinación que vincula la competencia de los Estados con el Ejecutivo Nacional; y el ámbito de actuación del Ejecutivo Nacional en cuanto a la competencia del artículo 164 numeral10 CRBV.

A fin de resolver dicha solicitud realizó tres estudios, el primero relacionado con la competencia normativa del Poder Público Nacional y Estadal respecto de las materias reguladas en el artículo 164 numeral 10 CRBV. Sin embargo, esta norma debe concatenarse con para su análisis con

el artículo 156 numeral 26 CRBV, ya que la materia de navegación, transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter Nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura, es competencia del Poder Público Nacional.

> "(…) Artículo 164.- Es de la competencia exclusiva de los Estados:
> (…)
> 10.- La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (…)".

> "(…) Artículo 156.- Es de la competencia del Poder Público Nacional:
> (…)
> 26.- El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter Nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura (…)".

Es evidente, como según el artículo 156 numeral 26 CRBV, le corresponde al Poder Público Nacional legislar sobre la materia de navegación, transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter Nacional, puertos, aeropuertos y su infraestructura. De igual modo el artículo 164 numeral 10 CRBV le atribuye al Poder Público Estadal la competencia "exclusiva", relativa a "(…) la conservación, administración y aprovechamiento (…) carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (…)"; es decir, a los Estados le corresponde conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial que se encuentren dentro de la jurisdicción de que se trate.

Así, se presenta en principio una concurrencia de las competencias que ostentan ambos Poderes, los dos son competentes en diversos grados sobre tales actividades, pues al legislador Nacional le compete elaborar el régimen general en la materia concreta, y a los Estados aplicarla, tal regulación incide sobre la competencia de los Estados para la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial.

En consecuencia y de conformidad con el artículo 156 numeral .26 CRBV, la legislación básica se dicta a nivel Nacional, y la legislación de desarrollo de ésta al nivel estadal en los términos expuestos, esto por los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente. Esa uniformidad de normas de rango legal, es a fin de conseguir un funcionamiento eficaz y adecuado de la prestación de servicios y bienes a los intereses generales de la nación y sólo será posible si el nivel Nacional es quien la efectúa.

Esa regulación, puede incidir en la planificación de las actividades, en la organización interna del ente ejecutor, en la creación de órganos mixtos y en otros aspectos similares. Es decir, el régimen básico a ser dictado por el nivel Nacional de ejercicio del Poder Público, conforme a la atribución que le fue conferida por el artículo 156 numeral 26 constitucional en concordancia con el artículo 164 numeral 10 *eiusdem*, permite que el legislador Nacional intervenga en un mayor grado con su regulación sobre la ejecución, conservación y administración que de las carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial hicieren los Estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

El segundo análisis, está relacionado con el contenido y alcance de las competencias del Poder Público Nacional y Estadal reguladas en el artículo 16 numeral10 CRBV, la Sala realizó un estudio detallado de los antecedentes normativos de la Descentralización en Venezuela, a saber las normas de la Constitución de 1961, las de LOD 1989, las de la CRBV, y las de la LOD 2003.

Reversión.

Según la Sala Constitucional, la LOD reguló un conjunto de competencias concurrentes, que permiten la gestión coordinada de la República y los Estados; existe así la posibilidad de que la República transfiera esas competencias concurrentes a los Estados mediante el procedimiento establecido en la ley y, en caso de haberse verificado la transferencia de competencias, prevé la posibilidad de una reversión por parte del Ejecutivo Nacional con fundamento en razones de mérito, oportunidad y conveniencia; es entonces una potestad discrecional.

Afirma la Sala que las carreteras y autopistas Nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial Nacionales, que son la gran mayoría, por ser resultado de la ejecución de planes de desarrollo realizados del Poder Nacional, son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República, por lo que en caso de haber sido transferidos a los Estados pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también reasumidos por el Poder Público Nacional mediante un procedimiento de reversión, ya que la titularidad originaria de los mismos le corresponde a la República.

Según la Sala Constitucional, la reforma de 2003 de la LOD, preceptúa en el artículo 11, la posibilidad de transferencia, de la República a los Estados, de la competencia de aprovechamiento, conservación y administración de puertos, autopistas y carreteras, no tomó en cuenta que esa competencia es, desde la Constitución de 1999, originaria y exclusiva de los Estados. En consecuencia, es claro que esa norma de la LOD es inconstitucional o debe, en todo caso, interpretarse a la luz del artículo 164 numeral 10 de la Constitución de 1999, en el sentido de que sólo puede referirse a la transferencia de los bienes afectos al servicio que antes prestó el Poder Nacional pero no a la competencia en sí.

Los Servicios Públicos y la Reversión.

Al referirse dichas competencias a la gestión de servicios de transporte, corresponden a las actividades calificadas por el legislador como servicios Públicos sujetos a reversión, tanto en la vigente como en la derogada LOD (artículos 5 y 8). Así, en el supuesto de las actividades y bienes vinculados a las carreteras y autopistas Nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, la declaratoria del servicio Público se encuentra en los artículos 106 al 109 de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, el artículo 22 de la Ley General de Puertos y en lo relacionado a los aeropuertos comerciales, la misma se desprende del contenido de los artículos 44, 45 y 62 de la Ley de Aeronáutica Civil, respectivamente.

En consecuencia, cuando el artículo 164 CRBV, habla de exclusividad, debe interpretarse como que sólo los Estados como entes político territoriales pueden ser objeto de una Descentralización territorial sobre dichas materias, lo cual no excluye la Descentralización funcional o la cogestión, sobre bienes y servicios cuya titularidad originaria mantiene la República. Entonces hay

que diferenciar entre la titularidad de tales bienes y servicios, y la gestión, esta última, según la Sala Constitucional puede estar atribuida al Poder Público Nacional a través del Ejecutivo Nacional o cualquier ente descentralizado funcionalmente, o a nivel Estadal en los mismos términos.

La Coordinación según el Tribunal Supremo de Justicia.

De manera que en criterio de la Sala, la coordinación implica la integración de órganos y entes a un objetivo, la jerarquía o superioridad del ente u órgano que coordina y la estandarización de la prestación de un servicio o bien Público. En cualquier caso, la coordinación significa la satisfacción de diversos intereses Públicos mediante una actuación funcionalmente coincidente de varios entes u órganos, que debe responder a los principios de eficiencia y continuidad de la prestación de un servicio o bien Público.

Posibles Escenarios para el Ejercicio de la Competencia.

Durante el estudio efectuado por la Sala Constitucional señaló que existen tres posibles escenarios: en primer lugar la competencia en materia de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial no la ejerzan los Estados, en segundo lugar que la ejercen parcialmente y, en tercer lugar, que a pesar de haber sido transferidas el servicio prestado es deficiente o inexistente.

En cuanto al primer supuesto, se verificaría en aquellos casos en los cuales no se produjo la correspondiente transferencia de conformidad con la LOD, durante la vigencia de la Constitución de 1961. En dicho supuesto, la República debe continuar prestando el servicio y mantenimiento de los bienes, de carreteras y autopistas Nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, según sea el caso, lo cual genera no sólo la

obligación de administrar y conservar, sino la posibilidad de aprovecharse de los mismos, en aquellos casos que exista una contraprestación por el ejercicio de tales competencias.

En la segunda hipótesis, los Estados que asumieron la competencia en estudio, pueden ejercerla directamente o a través de los mecanismos de gestión indirecta de tales servicios y bienes, por ejemplo concesión, mediante su cogestión con otros órganos o entidades públicas u otra figura que la legislación Nacional establezca al respecto, lo cual posibilita en todos los casos, que la República pudiera ejercer las competencias de conservación, administración y aprovechamiento de manera directa, conforme a la correspondiente ley y demás normas aplicables.

Finalmente, cuando a pesar de haber sido transferidas las competencias estudiadas, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente, resulta ineludible que en estos supuestos se deba producir una intervención directa del Poder Público Nacional, sin perjuicio de su facultad de ejercer la reversión de la transferencia conforme al ordenamiento jurídico, para garantizar la continuidad y eficiencia de las correspondientes prestaciones, ya que en el caso de las actividades y bienes vinculados a las carreteras y autopistas Nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, se constituyen en verdaderos servicios Públicos.

Al constituirse la República Bolivariana de Venezuela como un Estado Social de Derecho y de Justicia, su actuación debe velar por la protección y resguardo efectivo de los derechos de los ciudadanos. De manera que el Estado Venezolano está obligado a asegurar unos cometidos sociales básicos para el desarrollo del ser humano. Así mismo, se aprecia la

importancia del fin último del Estado, el desarrollo del ser humano y la consecución de prosperidad social.

Ciertamente, aun cuando la competencia no esté literalmente contenida en una norma, es posible deducirla acudiendo a una interpretación finalista o sistemática de la misma, ya que si la competencia no surge en forma concreta de la disposición, en orden a materializar los fines del Estado y su cometido esencial de justicia social mediante la prestación de servicios eficientes y bienes de calidad, debe establecerse si la actuación administrativa puede derivarse como consecuencia lógica del texto de ésta.

Los estándares que dan continuidad y desarrollan los principios que deben regir todo servicio Público mutabilidad, obligatoriedad, igualdad, universalidad, se encuentran referidos a la utilización y eficaz desarrollo de la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas Nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial. En función de ellos, la Administración en ejercicio de la potestad de coordinación pueda asumir directamente esta gestión, en aras de mantener a buen resguardo los derechos de los usuarios a la prestación de un servicio Público en condiciones de calidad.

Entonces si la legislación base otorga las competencias a un determinado órgano o ente Público para la intervención y asunción de competencias, corresponde a dicho órgano el ejercicio de dicha potestad, pero cuando la legislación no faculta a los órganos de policía correspondientes, para incidir en ese grado en la prestación de un servicio Público, corresponde al Ejecutivo Nacional por órgano del Presidente de la República en Consejo de Ministros, decretar la intervención para asumir la prestación de servicios y bienes de las carreteras y autopistas Nacionales, así como los puertos y

aeropuertos de uso comercial, en aquellos casos que a pesar de haber sido transferidas esas competencias, la prestación del servicio o bien por parte de los Estados es deficiente o inexistente.

Finalmente, la tercera parte del estudio es la interpretación constitucional del sentido y alcance de las competencias del Poder Público Nacional y Estadal reguladas en el artículo 164 numeral 10 CRBV, la Sala advirtió que el contenido de la decisión debe generar una necesaria revisión y modificación del ordenamiento jurídico legal vigente, para lograr la coherencia necesaria para el correcto funcionamiento del sistema jurídico, exhortó a la Asamblea Nacional a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias.

Voto Salvado de la Sentencia.

El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, expresó en su voto salvado que las dudas acerca del alcance de la norma objeto de interpretación ya fueron resueltas por la Sala Constitucional en sentencia Número 2495 del 19.de Diciembre de 2006, en el expediente N° 02-0265. Explica que de conformidad con el artículo 156 numeral .26, al Poder Público Nacional, le corresponde legislar sobre la materia en estudio, es decir, le corresponde dictar un conjunto de normas que gobiernen o rijan la actividad portuaria o el servicio portuario.

Por su parte, el artículo 164 numeral 10 CRBV le atribuye al Poder Público Estadal le corresponde conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial que se encuentren dentro de la jurisdicción del

Estado de que se trate. Entonces, ambos niveles de ejercicio del Poder Público han recibido, potestades distintas sobre una misma actividad. Siendo así, la materia de puertos sería objeto, propiamente, de competencias compartidas o concurrentes entre el nivel Nacional y Estadal de ejercicio del Poder Público. Nuestra Constitución utiliza para estos supuestos la expresión "competencia concurrente".

El Magistrado no está de acuerdo con el supuesto de que es una competencia "rescatable" por el Poder Nacional, con fundamento en los artículos 5 y 8 de aquella Ley Orgánica. No obstante, ha de observarse que el artículo 5 de esa Ley se refiere, entre otros, al servicio Público de transporte, que de ninguna manera se encuentra vinculado ni relacionado con el servicio público de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos.

ANÁLISIS CRÍTICO.

Una vez realizado el estudio de la sentencia que antecede estos párrafos, se hace claro el apoyo por parte del máximo Tribunal de la República a las decisiones y acciones tomadas por parte del Poder Ejecutivo Nacional que conllevan a una transformación política, no obstante, dicho cambio en lugar de ser positivo es en sentido contrario, es evidente la el retroceso de la descentralización y la intención y su desarrollo en la actualidad de regresar a Venezuela a una Federación centralizada. No se han cumplido los adelantos ni transformaciones plasmados en la CRBV.

Los avances y cambios políticos que debían nacer como consecuencia de las disposiciones consagradas en el texto fundamental que pretendían cambiar la Federación de la Constitución de 1961 por una Federación auténtica a partir de 1999, no se concretaron, ese proceso constituyente,

debió efectivamente descentralizar territorialmente el Estado, organizándolo en los tres niveles territoriales: Nacional, Estadal y Municipal, asignando las competencias de acuerdo con las realidades contemporáneas y permitir el desarrollo y cumplimiento efectivo de cada una de ella por el nivel político territorial al que se le hubiere asignado.

En este mismo sentido, Rachadell habla de una nueva centralización, con nuevas instituciones y nuevas formas, y del socialismo del siglo XXI, llegando a la conclusión de la existencia de una absoluta tendencia a la centralización del poder y considera que la declaración constitucional sobre el Estado Federal descentralizado luce como una ficción. De manera que se pudiera concluir que el centralismo es un objetivo del gobierno actual, lo cual se puede intuir inclusive de la propuesta de reforma constitucional presentada a la Asamblea Nacional en Agosto del 2007.

La consagración hecha en el artículo 4 CRBV, a quedado solo como un recuerdo de lo que pudo haber sido y no fue, actualmente, la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado en el papel y en la realidad del devenir cotidiano, un Estado Centralista, algo totalmente contrario a principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que rigen a Venezuela de conformidad con el texto fundamental. De igual modo, se contradice el contenido del artículo 158, relacionado con la descentralización, como política nacional, para acercar el poder a la población y crear mejores condiciones, esto es totalmente falso, cada día el poder está mas concentrado en el nivel central y mas alejado del soberano.

En la práctica no se le ha dado cumplimiento al artículo 157, la Asamblea Nacional, no ha atribuido ni a Municipios ni a Estados competencia Nacional

alguna, ni a promovido la Descentralización. Por el contrario a partir de la sentencia estudiada se ha revertido una competencia importantísima, se le han quitado a los Estados las vías de comunicación, los puertos y aeropuertos, otorgándole plena discrecionalidad al Poder Ejecutivo Nacional sobre los mismos.

No Sorprende como la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, quien es el máximo y último intérprete de la CRBV, una vez más haya pasado por encima de a quien se supone debe interpretar, estudiar, proteger, y hacer respetar, como lo es el texto fundamental. Con esta sentencia se pasa por encima de las disposiciones que ya se han mencionado, y más específicamente la consagrada en el artículo 164 numeral 10, donde se atribuía la exclusividad de la competencia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

A partir de dicha sentencia, y de la modificación de una serie de leyes que se dan como consecuencia de esta, se revierte esa exclusividad y esa coordinación y será el Ejecutivo Nacional quien discrecionalmente tome todas las decisiones, acciones, actividades y tenga el control de todo lo relacionado con la competencia señalada y se deja de lado los principios de participación, corresponsabilidad, solidaridad y subsidariedad, los cuales se encuentran claramente establecidos en el texto fundamental y que debían adquirir un rol fundamental en la interpretación de la Constitución por parte del juez constitucional.

La sentencia deja de lado el Principio de Separación de Poderes,, las ramas que integran Poder Público, ya no tienen certeza hasta que punto o

momento podrán ejercer sus funciones propias, lo que cercena la base de que ningún Poder puede invadir las atribuciones de los otros Poderes. No toma en cuenta el Principio de Legalidad, ya que pasa los límites y conteniendo de las potestades de la Administración Pública. La actividad revertida a partir de la sentencia no es conforme a la Constitución y va en contra de lo establecido en el artículo 137 que señala lo siguiente: la Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

Siguiendo este orden de ideas, se actúa en contra del Principio de Solidaridad interterritorial, ya que los diferentes niveles político territoriales no están actuando como un bloque para lograr los fines del Estado, no existe una verdadera política de solidaridad interinstitucional, ni existen mecanismos de comunicación, en el trabajo legislativo y administrativo, no se permite tampoco la superación de la tensión entre los principios de unidad y autonomía. De manera que también, esta en contra del Principio de Subsidariedad, ya que no es la instancias más cercana al ciudadano, la que asume la realización de los cometidos estadales.

Según el mencionado principio, solo cuando los niveles mas cercanos al ciudadano son incapaces de cumplir y ejercer sus competencias, el nivel superior las debe asumir por ser una obligación del Estado coadyuvar proactivamente a su efectiva operatividad. Por su parte, se observa la ausencia del Principio de Cooperación, no existe comunión de esfuerzos y voluntades para el logro de una meta común; no se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales a la realización de los fines del Estado y por lo tanto tampoco está presente el principio de colaboración.

Dentro del Estado Federal Descentralizado consagrado en la CRBV, existe una potestad de coordinación inherente al nivel Nacional en relación a los niveles Estadales y Municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en las exclusivas, pero esa coordinación a sido cambiada por exclusividad, por totalidad, por discrecionalidad, de manera que al no existir la competencia en cabeza de los Estados, no hay nada que coordinar; no obstante, la coordinación es propia de la estructura descentralizada de la organización vertical del Poder Público y posibilita la realización de los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los Estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente.

Finalmente, esta reversión va en contra del Principio de Coordinación, en el sentido de que no existen voluntades que unir para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos, no hay consenso orientado al logro de los fines y objetivos del Estado. El Poder Ejecutivo Nacional se encentra actualmente en una posición de superioridad o supremacía con respecto a los Estados y le arrebató una competencia exclusiva y la autonomía que de ella se derivaba

Sub-sección III

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Con la aprobación LOD 2009, se faculta al Ejecutivo Nacional a revertir en su favor "las competencias concedidas a los Estados en cuanto a la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Igualmente,

el Ejecutivo podrá decretar la intervención de bienes y prestaciones de servicios de carreteras, puertos y aeropuertos en el supuesto de deficiencia en la prestación de servicios por parte de los Estados. Señala, que los bienes sujetos a reversión provienen de la inversión directa del Ejecutivo Nacional y las infraestructuras físicas y bienes derivados de dicha inversión son el desarrollo de proyectos nacionales destinados a satisfacer necesidades de interés genera.

Como consecuencia de la sentencia emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 15 de abril de 2008, se modificaron un conjunto de leyes, la primera de ellas fue la LOD, específicamente el Capítulo II: De las Competencias Concurrentes y de la Coordinación entre los Niveles del Poder Público, tal modificación consistió en incorporar un nuevo artículo, que establece:

> Artículo 8. A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia. A los efectos, de la reversión prevista en el presente artículo, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 10 de esta Ley.

Por otra parte, se incorporó un nuevo artículo según el cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, y consumidores un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos

constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad. Otra modificación realizada a la nueva ley, es la supresión de los numerales 3 y 5 del artículo 11, ahora 13, quedando redactado en la siguiente forma:

> "Artículo 13**.** A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:
> **1**. La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;
> **2**. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, de las sustancias terrosas, las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los impuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;
> **3**. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por la ley al Poder Nacional.
> Parágrafo Único: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por los respectivos Consejos Legislativos, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad."

Finalmente, se incorpora un nuevo artículo, identificado con el número 14, el cual señala que es de la competencia de los Estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional: "la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. El Ejecutivo Nacional ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo."

La finalidad de esta reforma es tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Reforma Parcial de la LOD, el cual dispone que podrán revertirse por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia los bienes y servicios considerados de interés público general y las competencias concedidas a los Estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de dichos bienes, conforme al ordenamiento jurídico y previa autorización del Poder Legislativo.

En la Gaceta Oficial Número 39.155 del 7 de abril de 2009, se publicó el acuerdo mediante el cual la Asamblea Nacional autorizó la reversión inmediata al Poder Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, de bienes transferidos a los Estados, de conformidad con los artículos 8 y 10 de la LOD del 2009. Esta reversión se aplica en lo concerniente a los bienes, afectos a la utilidad general y los servicios que fueran transferidos, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, y destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en los Estados.

CAPITULO IV
CONCLUSIONES

La Federación es una forma de Estado descentralizado, que reconoce la existencia de entidades político territoriales con potestades políticas autónomas, sin embargo, se reflejan unas relaciones de coordinación en la distribución de competencias entre el Poder federal y los Estados miembros cuyo esquema básico son materias exclusivas y concurrentes. La Descentralización como proceso de distribución territorial del Poder, consiste en distribuir el Poder Público territorialmente entre entidades autónomas en un espacio geográfico, esto implica distribuir competencias, recursos y el Poder tributario.

Según la Constitución Nacional, Venezuela se constituye como un Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados en ella, ofrece una serie de valores, principios y disposiciones fundamentales con el objeto que sean desarrollados, para lograr así avances descentralizadores y el pleno desarrollo y autonomía de los diferentes niveles político- territoriales. No obstante, de esos preceptos a casi diez años de la entrada en vigencia de la CRBV, el Estado Federal Descentralizado en Venezuela ha desaparecido, ente, no se observa avance alguno en materia de descentralización, por el contrario se avanza hacia una centralización del poder.

Lo dicho anteriormente se evidencia de una serie de hechos vividos día a día, como por ejemplo el desinterés en dar cumplimiento a los preceptos constitucionales en apoyo a la Descentralización, la creación de estructuras paralelas a la Administración Pública, y la instauración de fondos presupuestarios como Fondespa, entre otros. Esta centralización del poder,

es un fenómeno totalmente negativo, ya que aleja a la Administración de las comunidades y eso va en detrimento de la eficiencia de los entes públicos y produce retrasos con relación a las iniciativas de los ciudadanos, hecho totalmente contrario al proclamado por el texto fundamental, y violatorio de los derechos ciudadanos y de las disposiciones del texto fundamental.

La competencia exclusiva de los Estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, asumida desde la promulgación de la LOD de 1.989 y fruto de los convenios de transferencia, fue ejercida hasta hace pocos meses de acuerdo al artículo 164 CRBV es decir, en coordinación con el Ejecutivo Nacional. No obstante, los términos y alcances de la coordinación representan actualmente una facultad discrecional del Poder Público Nacional.

Según la Sala Constitucional, la LOD reguló un conjunto de competencias concurrentes, que permiten la gestión coordinada de la República y los Estados; existe así la posibilidad de que la República transfiera esas competencias concurrentes a los Estados mediante el procedimiento establecido en la ley y, en caso de haberse verificado la transferencia de competencias, prevé la posibilidad de una reversión por parte del Ejecutivo Nacional con fundamento en razones de mérito, oportunidad y conveniencia; es entonces una potestad discrecional.

Así mismo, la sentencia ordenó la reforma parcial de una serie de leyes, específicamente las siguientes: la Ley Orgánica de descentralización, la Ley General de Puertos y la Ley de Aviación Civil, de manera que como consecuencia de una sentencia se altera el ordenamiento jurídico nacional, el

problema de esa modificación es que va en contra de los preceptos y principios Constitucionales. Entonces según el último y máximo intérprete de la Constitución, con el fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los Estados.

De manera que a juicio particular la sentencia presenta rasgos inconstitucionales ya que va en contra de una serie de principios consagrados en la Constitución, atenta contra los artículos 2, 4, 157, 158, y 164 del texto fundamental. Así mismo atenta contra los principios de separación de poderes, de legalidad, de solidaridad interterritorial, de subsidariedad, de Cooperación, de Coordinación. Finalmente hay que resaltar como el Poder Ejecutivo Nacional se encentra actualmente en una posición de superioridad o supremacía con respecto a los Estados y le arrebató una competencia exclusiva y la autonomía que de ella se derivaba, no se tiene certeza si eso seguirá sucediendo con las demás competencias de los Estados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Alfonso, I. (1991). ***Técnicas de Investigación Bibliográfica*** (5ta. ed.). Caracas: Contexto.

Araujo García, A (1998). ***Descentralización Política y Servicios Públicos***. Caracas: Funeda.

Araujo García, A (2006). ***Estados y Municipios: Organización Administrativa. Congreso Internacional de Derecho Administrativo en Homenaje al Profesor Luís H. Farias Mata.***.. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.(Coordinador Rafael Badell Madrid)

Araujo Juárez. J, (1996) ***Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo***. Valencia Caracas: Vadel Hermanos Editores.

Araujo Juárez. J, (2007) ***Derecho Administrativo Parte General***. Caracas: Ediciones Paredes.

Babaresco, A. (1997). ***Las Técnicas de la Investigación. Manual para la Elaboración de Tesis, Monografía, Informes***. (6ta.Ed.). Maracaibo: Universidad del Zulia.

Balestrini, M. (2001). ***Como se elabora el Proyecto de Investigación.*** (4ta.Ed.). Caracas: Consultores Asociados.

Brewer Carías, A (1994). I***nforme sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Dr. Allan R. Brewer Carías, Ministro de Estado para la Descentralización (Junio 1993–febrero 1994)***. Caracas: Editorial Arte.

Brewer Carías, A (1999). ***Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Serie de Estudios No.53***. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carías, A (1999). ***Debate Constituyente (tomo I y II) Fundación de Derecho Público.*** Caracas: Editorial Jurídico Venezolano.

Brewer Carías, A (2000) ***La Constitución de 1999***. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carías, A (2001). ***Federalismo y Municipio en la Constitución de 1999. Alcance de una Reforma Insuficiente y Regresiva. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer Carías. Derecho Público***. Táchira: Universidad Católica del Táchira Número 7 Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carías, A (2004) El Estado Federal Descentralizado y la Centralización de la Federación en Venezuela. Situación y Perspectiva de una Contradicción Constitucional. ***Revista Provincia No.11 Enero–Junio 2004, II Etapa.*** Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales.

Brewer Carías, A y otros. (1.990). ***Leyes para la Descentralización Política de la Federación.*** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer Carías, A, (2008). ***Historia Constitucional de Venezuela (Tomo 2)*** Caracas: Editorial Alfa.

Brewer –Carías, A. (1985). ***Instituciones Políticas y Constitucionales***. ***Tomo I***. Caracas - San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana.

Caballero Ortiz, Jesús, (1.982). ***Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano.*** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Carmelo, C (1996). ***Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social y Descentralización de la Administración Municipal***. México: Fundación Escuela de Gerencia Social Ministerio de la Familia.

Caso, Andrés. (SA). La Coordinación Administrativa en el Poder Ejecutivo Federal. Disponible en la dirección: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/22/pr/pr3.pdff[Consulta: 2009, Septiembre 20].

Combellas, R (2001). ***Derecho Constitucional una Introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela***. Caracas: Editorial MC Graw Hill.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5453 (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.

Constitución de la República de Venezuela. (1961). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.

COPRE.(1989) ***La Descentralización una oportunidad para la Democracia.*** Caracas.

COPRE.(1992) ***Folletos para la discusión. Avances del Proceso de Descentralización en Venezuela 16.*** Caracas: Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado.

Córdova, R (2001). Descentralización Política Administrativa en Venezuela: Aproximaciones Teóricas. ***Revista de Ciencias Sociales.*** Zulia: La Universidad del Zulia.

Chávez Frías, H (2007). ***Discurso de Orden en ocasión de la presentación del Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ante la Asamblea Nacional***. Caracas:

Chumaceiro, F (1997). ***La Descentralización en Venezuela***. Maracaibo.

Dromi, J (1983). ***Autores Hispanoamericanos de Derecho Público. Administración Territorial y Economía***. Madrid: Instituto de Estudios de Administración local.

Fernández Toro, J. (1.996). ***La Distribución Territorial del Poder en Venezuela, Jornadas Colombo–Venezolanas de Derecho Público***. Bogotá.

Fraga Pittaluga, Luís. (2007). ***La Incompetencia en el Derecho Administrativo.*** Caracas: Funeda.

García Soto, C. (2003) La Reversión de Bienes en el Contrato de Concesión. ***Derecho y Sociedad Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Monteavila***. Numero 4. Caracas.

García Trevijano, E. (1972) Sobre el Alcance y Efectos de la reversión Expropiatoria. ***Revista de la Administración Publica 112*** Enero Abril.

García-Pelayo, M. (1999.). ***Derecho Constitucional Comparado***. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Garrido, Juan. (1.984). ***Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela. Colección Estudios Administrativos No. 3.*** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

González Berti, L. (1974) Sobre el Alcance y Efectos de la reversión Expropiatoria. ***Revista Jurídica del Colegio de Abogados del Estado Mérida. Nº 3***, Tercera Época, Enero- Junio. Mérida

González Cruz, F (2003) Bases Constitucionales de la Relaciones Intergubernamentales en Venezuela. ***Revista Provincia No.10 Enero–Diciembre 2003. II Etapa***. Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales.

González Cruz, F, y otros (2000) ***El Modelo de Estado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. VI Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales.*** Mérida: Universidad de los Andes.

Hernández, A. (2005). ***Delimitación y Regulación de las Materias objeto de competencias concurrentes para la Prestación Eficaz de los Servicios que de ellas se derivan a la luz de la Constitución de 1999***. Trabajo de grado de especialización no publicado, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal.

Hernández, J. (1.997). **Descentralización de Competencias Exclusivas. Visión y Gestión en el Estado Carabobo**. Valencia.

Hernández, J. (2000). ***La Descentralización Vial en el Estado Táchira***. Trabajo de grado de especialización no publicado, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1998***). Metodología de la Investigación*** (2da. ed.). México: McGraw-Hill.

Hernández, R., y otros (2003): ***Metodología de la Investigación.*** (3ra. Ed.). México: Mc Graw-Hill.

Lalander, R (2000) Democracia y Descentralización en Venezuela. Consideraciones sobre nuevas tensiones y oportunidades para los Partidos Políticos (1989 -2000). ***Revista Venezolana de Ciencia Política No.17, Enero-Junio- 2000,*** Caracas.

Ley de Aeronáutica Civil. (2009) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 39140 (Ordinario) Marzo 17 de 2009.

Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado. Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número. 4086 (Extraordinaria) Abril 14 de 1989.

Ley General de Puertos. (2001) Gaceta Oficial de la República de Bolivariana de Venezuela. Número 37589 (Ordinario) Diciembre 11 de 2001.

Ley General de Puertos. (2009) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 39140 (Ordinario) Marzo 17 de 2009.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (1989) Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Número 4.153 (Extraordinario) Diciembre 28 de 1.989.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2003) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 37753 (Ordinario) Agosto 14 de 2003.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2009) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 39140 (Ordinario) Marzo 17 de 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 37305 (Ordinario) Octubre 17 de 2008.

Linares, G. (1.995). ***Conflictos Interterritoriales e Intervención Federal. Folletos para la discusión.*** Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

Martín, R. (1971), ***Manual de Derecho Administrativo***, Madrid. España.

Medina, J. (2001). ***La Descentralización entre las Personas Jurídicas Territoriales de Derecho Público***. Trabajo de grado de especialización no publicado, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal.

Ministerio de Infraestructura. (2003) Normas y Procedimientos Técnicos en Materia de Conservación, Administración y Aprovechamiento de la Infraestructura Vial. Disponible en la dirección: http://www.cianz.org.ve/archivos/LeyesyReglamentos/ANEXOS/NORMAS%20CONSERVACION%20MINFRA.pdf. [Consulta: 2009, Septiembre 20].

Naranjo, V. (1.997). ***Teoría Constitucional e Instituciones Políticas***. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Nucete, M (1999) Reflexiones sobre el Proceso de Descentralización en Venezuela. ***Revista SIC No.618, Septiembre-Octubre 1999.*** Caracas: Fundación Centro Gumilla.

Parejo y otros (1996). ***Manual de Derecho Administrativo (Volumen 1)***. Barcelona: Ariel Derecho.

Parejo, L (1997). Algunas reflexiones sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local: ***Revista Tachirense de Derecho No.9, Enero–Diciembre 1997***, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal.

Pressaco, Carlos (2000) ***Descentralización, Municipio y Participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala.*** Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana...

Rachadell, M (2004) La Solidaridad Interterritorial en la Constitución de 1999. ***Revista Provincia No.11 Enero-Junio 2004***, II Etapa, Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de los Andes.

Rachadell, M (2006) La Centralización del Poder en Venezuela. ***Revista Provincia No.16, Julio–Diciembre 2006***, Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de los Andes. Venezuela.

Reglamento Parcial Número 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (1993) Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Número 35359(Ordinario) Diciembre 13 de 1.993.

Reglamento Parcial Número 7 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (1993) Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Número 35327(Ordinario) Octubre 28 de 1.993.

Reglamento Parcial Número 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (1993) Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Número 35317(Ordinario) Octubre 14 de 1.993.

Rondón, H. (1981) ***Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización. Actos Internos.*** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Rubio Caldera, F (2000) Evolución del Proceso de Descentralización en el Estado Táchira. ***Revista Táchira siglo XXI, No.9.*** San Cristóbal: Universidad Católica del Táchira.

Sánchez Meleán, J (2004). ***Participación, Descentralización y Constitución de 1999.*** Maracaibo: Universidad Cecilio Acosta.

Sánchez Morón, M.(1994). Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España. Disponible en la dirección: http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/artículos/001-enero-1994/las-relaciones-de-coordinación-y-cooperación-entre-administraciones-públicas-en-España.[Consulta: 2009, Septiembre 28

Tribunal Supremo de Justicia. (2004). (Página Web en Línea). Reporte de Decisiones de la Sala Constitucional. Disponible en la dirección: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/1363-200704-02-1837%20.htm [Consulta: 2009, Agosto 20].

Tribunal Supremo de Justicia. (2006). (Página Web en Línea). Reporte de Decisiones de la Sala Constitucional. Disponible en la dirección: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/2495-191206-02-265.htm [Consulta: 2009, Agosto 20].

Tribunal Supremo de Justicia. (2006). (Página Web en Línea). Reporte de Decisiones de la Sala Constitucional. Disponible en la dirección: http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm [Consulta: 2009, Agosto 20].

Universidad Católica del Táchira. (2004). ***Instructivo para la Presentación del Proyecto y del Informe final del Trabajo de Grado***. San Cristóbal.

Universidad Santa María. (2001). ***Manual de Normas para la Elaboración***

de Trabajos Especiales de Grado. Caracas.

Villegas Moreno, J. (2007). ***Derecho Administrativo Municipal.*** San Cristóbal: Librería y Galería Sin Límite C.A.

Villegas Moreno, J. (2009). La recepción del principio de subsidiaridad***. Revista Provincia Nº 21, enero-junio 2009.*** Mérida: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de los Andes. Venezuela.