

Análisis Crítico del Proceso Federativo Venezolano y Diferencias con el Sistema Federal Argentino

Alfonso Rivas Quintero

Profesor de la Facultad de Derecho de la UC, Cátedra de Derecho Constitucional. Comisionado de la COPRE.

INTRODUCCION

Esta parte del trabajo persigue señalar al lector, que el enfoque que hago del proceso federativo venezolano no está dirigido exclusivamente a demostrar la inconsistencia del sistema que arranca con la Constitución de 1864 indicado como punto de partida del Federalismo en Venezuela, ni tampoco induce a centrar la atención en el análisis hecho en la época preindependentista de la ausencia de signos socio-políticos que hubiesen servido de antecedentes para el diseño futuro de un Estado Federal, ni al proceso decadente montado con la estructura constitucional de 1864 hasta llegar a la Constitución de 1961 cuyo Estatuto pone de manifiesto el endeble "substratum" de la forma de Estado que se pretendió implantar con aquel texto constitucional y que por ello nuestra Carta Fundamental vigente sinceriza la situación organizativa del país dándole una salida al conflicto generado sobre un hecho incierto de federalismo venezolano y por ello incorporó el Artículo 2 que establece "que la República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados en esta Constitución". Esta ponencia más que un trabajo que resalta la falsa existencia del Federalismo en Venezuela, persigue llamar la atención sobre la errónea apreciación que algunos tienen sobre el Proceso de Reforma iniciado en el País tendente a la modernización de las instituciones del Estado y por ende para lograr la descentralización prevista en el Artículo 137 de nuestra Constitución Nacional, pero hay que destacar que la descentralización no conduce obligatoriamente a la Federación.

Hablar de un nuevo Federalismo en el país por estas razones constituye un grave error. Existen países donde la descentralización se marca con mayor intensidad y la idea de Federalismo no aparece en la conciencia de esos pueblos.

El Federalismo sirvió en Venezuela para alimentar el caudillaje y para resquebrajar la unidad nacional y un Federalismo de hoy impulsado por razones políticas podría resultar como ayer motivo para generar tristes y lamentables experiencias.

En este trabajo hemos dejado clara la idea y la existencia del principio incuestionable de que un acto de voluntad constituyente plasmado en un texto constitucional puede dársele a un Estado de estructura unitaria forma Federalista y esto sería el resultado de la decisión del pueblo detentador de voluntad del Poder Constituyente; pero sería ilógico que arrastrando falsos supuestos organizativos del Estado se vaya adelante para pregonizar el nacimiento de un nuevo Federalismo, sólo porque mediante la ejecutoria de tendencias modernas como es la descentralización se tome la bandera de la Federación.

En este mismo trabajo hemos hecho un estudio somero sobre el Federalismo Argentino y confío que en lo que atañe a la crítica del sistema venezolano genere reflexiones para sincerar la realidad organizativa del País que debe producirse mediante la reforma de la Constitución a través de los medios que la misma contempla o por una Asamblea Constituyente que se aboque a tan encomiable y ansiosa tarea organizativa.

EL PROCESO FEDERATIVO VENEZOLANO

VENEZUELA: Un Supuesto falso de Federación

El inicio de un proceso de reforma de las instituciones políticas del país, marcada fundamentalmente por la elección directa de los Gobernadores de Estado, al igual que la revisión esquemática del régimen municipal que condujo igualmente a la escogencia directa del pueblo de sus Alcaldes y la descentralización administrativa mediante la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989) ha conducido a crear una corriente falsa de renacimiento de ese pseudo-federalismo instaurado con la implantación de la Constitución 1864, olvidando, como explanamos más adelante en este trabajo, que las bases sobre las cuales se apoyó ese sistema decadente no contó con la textura fáctica de realidades sociopolíticas imperantes para esa época (1864), ni las que les precedieron desde el surgimiento como país soberano, como tampoco en el período de la organización preindependentista bajo la forma de Capitanía General de Venezuela, y menos aún aparecieron signos indicadores posteriores a la Constitución de 1864 que denotasen que las demarcaciones territoriales que se denominaron en ese texto constitucional Estados, pudieren adquirir fuerza autonómica y vida regional propia, sino que por el contrario acontecimientos histórico-políticos progresivos con incidencia constitucional, fueron sincerando la realidad venezolana de ser un Estado marcadamente Centralizado.

La Constitución Venezolana de 1961 que rige actualmente la organización jurídico-política del país, incorporó cuatro dispositivos importantes que han servido de base a una necesaria reforma institucional: La primera, la que contempla el Artículo 22, que establece lo siguiente: "La Ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores de Estado, de acuerdo con los principios consagrados en el Artículo 3° de esta Constitución..." y fue después de 28 años cuando el Congreso Nacional dictó la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (28-4-89) que ha servido quizás para apuntalar la idea de aquellos que han querido hallar en este acontecimiento de corte democrático y de operatividad funcional administrativa regional el florecimiento de un nuevo federalismo venezolano. El segundo dispositivo constitucional nacional-que es base primaria de la reforma adelantada en el país en los últimos tiempos- se encuentra en el Artículo 137, que establece lo siguiente: "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". Y ha sido el desarrollo de esta previsión constitucional lo que realmente abre ciertamente una tendencia de modernización del Estado, que consiste en el traspaso por ley de determinadas funciones de un ente administrativo superior a quien corresponde su ejercicio por mandato constitucional y que por virtud de la descentralización pasa a la ejecución de un ente administrativo menor, como es el caso de los Estados o Municipios. Fue igualmente tardía la labor del Congreso Nacional en iniciar esa tarea legislativa descentralizadora y como en el caso anterior fue en 1989 cuando se promulgó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, atribuyéndole a los Estados determinadas materias asignadas constitucionalmente al marco de competencia del Poder Nacional, todo con miras a facilitar que las propias circunscripciones territoriales-llamadas Estados- puedan ejercer y contribuir a una mejor prestación de los "servicios" originalmente encomendados al Poder Nacional. El tercer y cuarto dispositivo constitucional que han servido de substratum al proceso de reforma institucional, están contemplados en los Artículos 26 y 27 de la Constitución

Nacional, están atribuidos a la "materia municipal" que establecen entre otros aspectos, que la organización del municipio estará regulada por la misma Carta Fundamental, por las Leyes Orgánicas que dicte el poder Legislativo Nacional sobre esa materia y se deja igualmente a la Ley Nacional para que establezca diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios... "pero enfatizando que en todo caso la organización municipal será democrática...". Sin embargo y como ocurrió en los casos precedentes fue muchos años después cuando se desarrolló la norma constitucional en materia de organización municipal y es a través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (básicamente la de 1989), la que organiza a nivel nacional la materia municipal y define su gobierno local, democratizando este nivel de poder dentro del Estado. Estos son LOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONALES, que han permitido con tardanza-debido a la mora en que siempre ha incurrido el Congreso Nacional-dar comienzo a la REFORMA DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, que desarrollada a través de las leyes orgánicas citadas, ha dado pie para justificar impropiamente el apareamiento de "UN NUEVO FEDERALISMO VENEZOLANO".

PECULIAR SIGNO FEDERALISTA EN LA CONSTITUCION DE 1961

Las constituciones precedentes a la actual, alcanzando como es natural hasta la de 1864, que marcó el inicio de una etapa generadora de situaciones importantes en la estructura organizativa del Estado, repetían el principio "federalista" como elemento rector del sistema y que aún cuando así ocurría sin embargo se adentraba en la conciencia ciudadana y en la realidad fáctica funcional de las instituciones, que el federalismo como forma de gobierno y de organización estatal se iba desdibujando por la falta de cimientos socio-políticos requeridos para su instauración. Se llega así a la Constitución del 61 y se incorpora por primera vez una disposición sin precedentes para concebir el "federalismo" realmente existente en el país y no romper abruptamente con ese esquema al eliminar cualquier referencia constitucional que aludiese a esa forma "suí generis" de vivir e interpretar el federalismo. En efecto la Constitución actual, establece en su Artículo 2° que "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución".

CONSIDERACIONES HECHAS EN LA EXPOSICION DE MOTIVOS SOBRE EL ARTICULO 2 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

En un estudio breve de Federación en Venezuela y particularmente cuando se cuestiona la vigencia cercana a los esquemas puros de federalismo que lo orientan y lo definen, merece hacer referencia a las consideraciones contenidas en la Exposición de Motivos de la Constitución actual sobre esta materia. En efecto se dijo lo siguiente: "La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado venezolano. La vieja polémica de centralistas y federalistas pudo empezar a revivirse en nuestras primeras reuniones... Quienes pensaron en la eliminación de la forma federal creyeron que era preferible reemplazar la estructura de la federación por un sistema de descentralización administrativa o de autonomía progresivas que funcionarían más de acuerdo con la realidad venezolana; quienes se pronunciaron por el mantenimiento de la forma federal del Estado arguyeron entre otros los motivos de orden histórico que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional...". Se agrega más adelante: "Los vocablos se entienden, no sólo por su significación literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias dentro de las cuales se han realizado los

valores que representan...". Y se afirma también: "Federación", en unas partes, significó la integración de unidades dispersas para formar un todo armónico; federación en los países de América Latina significó a veces la disgregación de una unidad en comunidades locales. Pero "Federación" en Venezuela, propiamente hablando, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan...". Y concluye enfatizando que Venezuela es un estado federal en los términos establecidos en la Constitución, por cuanto ello significa: "... que es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana". [(1) Constitución Nacional].

LA CONSTITUCION DEL 61 RESTA IMPORTANCIA A LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS, SE SUPRIME LA NORMA REITERADA DE DICTAR SUS CONSTITUCIONES REGIONALES

En las constituciones que anteceden a la vigente se establecía expresamente dentro del marco de Competencia de los Estados, la de "dictar su propia Constitución y organizar y elegir sus poderes públicos, en conformidad con la Constitución y las Leyes". Sin embargo, la Constitución del 61 omite tal dispositivo que le atribuía a esas Entidades Federales un privilegio especial de reconocer la facultad de dictar su propio Estatuto Organizativo Estatal que visto desde una óptica federalista tenía una marcada significación, aún cuando una Constitución Estatal no puede ir en contra de lo previsto en la Constitución Nacional, ni aún violentar presupuestos legales inherentes a la legislación nacional. Esta materia generó discusiones dentro del seno de la Comisión Bicameral encargada de elaborar el proyecto; pero quizás el apego a una realidad tangible, apreciada de cerca por el constituyente de la época, del desdibujamiento del federalismo venezolano prefirió utilizar una técnica más cónsona con esa realidad y así se concibe en el Artículo 17, ordinal 1, de la Constitución Nacional, que: "Es de la competencia de cada Estado: 1 °- La organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución".

Las Constituciones de los Estados dictadas con fundamento expreso constitucional aparte de darle algunos visos de federalismo ofrecía desde el punto de vista jerárquico normativo regional una relativa categoría superior frente a las restantes normas estatales, de ahí entonces que si antes se afirmaba que las Constituciones Estadales tenían el mismo nivel jerárquico con las demás dictadas por las Asambleas Legislativas, la situación pareciera ser aún más crítica al eliminarse en la Constitución del 61, esa facultad expresa que tenían los Estados de dictar sus propias Constituciones, lo cual pone de manifiesto el carácter centralista que inspira ese texto nacional.

ANTECEDENTES QUE HAN SERVIDO DE BASES "FEDERALISTAS" EN VENEZUELA

A.- La Constitución de 1811

Es el primer texto organizativo de la nación, que fue dictado por el Congreso Constituyente que surgió después de los acontecimientos que se suscitaron a raíz del 19 de Abril de 1810, representa el primer instrumento fundamental de organización jurídica-política del Estado y

estuvo inspirado por las concepciones ideológicas que motivaron el diseño de la Constitución Norteamericana y al apego de la declaración francesa de los derechos del hombre.

Cierta es la afirmación que "nunca en Venezuela pudo hablarse de una verdadera federación por la razón muy simple de que no han existido en ningún tiempo, verdaderos "Estados" o "Provincias" con autonomía originaria que en virtud de un pacto o compromiso convienen en renunciar a determinadas prerrogativas o derechos en beneficio de un poder superior o nacional..." [(2) Ambrosio Oropeza]. Agrega dicho autor "que las provincias que suscriben el pacto de aquel año (1811) no fueron en ningún tiempo verdaderos centros de poder con peculiaridades características, ni aún después de que la Real Cédula de 1777 las unificó en lo gubernativo y militar" [(3) Ambrosio Oropeza]. Las provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela no eran más que "distritos administrativos sin vida política individual y sin soberanía" [(4) Ernesto Wolf].

La importación del modelo clásico norteamericano no se ajustó a la realidad socio-política de la Nación venezolana a la hora de erigirse como Estado Compuesto, ya que faltaron los factores determinantes para catalogar a las provincias como centros de poder perfectamente diferenciados entre sí que permitiesen la formación de un "pacto" que sirviese de base al nacimiento de un macro-estado y faltó también la autonomía originaria requerida de ese ente participante en la formación del estado federal.

El problema sobre la Naturaleza Jurídica del Estado Federal, no puede ser analizado-en el caso venezolano, conforme al nacimiento clásico del mismo-, ya que éste último conlleva la participación de varios Estados con miras a la formación de uno solo, todo lo cual "planteaba el problema de cómo es posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudieran existir y, por consiguiente, ejercer su imperio, una pluralidad de Estados. Así, pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado Federal ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonización con el hecho de la pluralidad estada]. Junto a este problema clave ha desempeñado también importante papel el del orden jurídico o acto constitutivo de tal estado". [(5) Manuel García Pelayo].

Ese problema aparente de la doble soberanía que podría estar en juego a la hora de la conformación de un estado federal (de acuerdo al modelo clásico), no estuvo presente en el caso venezolano, ya que ni en la Constitución de 1811 como tampoco en la de 1864 las dos proyecciones de la soberanía estuvieron comprometidas en cuanto que las provincias carecían de las mismas y solo el país nacional era el detentador pleno de ella. Una nueva estructura constitucional significa un acto auténtico de soberanía.

Es necesario destacar que "el examen de todas las Constituciones de los Estados federales muestra que, en ellos, los estados miembros gozan, a diferencia de las provincias y de las colonias descentralizadas del Estado unitario, un derecho particular: además de la autonomía que poseen, como las colectividades precedentes, los Estados miembros participan en la formación de la voluntad soberana del Estado Central" [(6) P. Luis Yzaga].

B.- La Constitución Federal de 1864

Esta Constitución fue sancionada el 28 de marzo de 1864 por la Asamblea Nacional Constituyente instalada en Caracas el 24 diciembre de 1863 y fue promulgada en Santa Ana de Coro el 13 de abril de 1864 por el General Juan Crisóstomo Falcón en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal. Esa Constitución "representa no solo una etapa de reconstitución de la República en su sistema constitucional, sino también un reajuste en cuanto a la estructuración de

su poder civil. Su contenido difiere de los cánones precedentes..." [(7) Ulises Picón Rivas]. Como bien lo señala este autor "De trece que eran las provincias venezolanas en la Constitución anterior (1858), se aumenta su número a veinte, con la denominación por primera vez de "Estados" que se unen para formar la nación libre y soberana de "LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA". Agrega él: "Las bases de la unión descansan sobre el régimen pactista" [(8) ídem]. En efecto dicha Carta Fundamental contempla en su artículo 1º- lo siguiente: "Las provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran independientes y se unen para formar una nación libre y soberana, con el nombre de "ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA". Por su parte en el Título II referido a las "BASES DE LA UNION", el Artículo 12º- establece. "Los Estados que forman la Unión venezolana, reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución".

FACTORES CIRCUNSTANCIALES QUE INFLUYERON EN EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DADO CON LA CONSTITUCION DE 1864

Para llegar a la implantación de la Federación de 1864 hay que hacer mención a los múltiples factores que incidieron en los años precedentes, tales como económicos, sociales, políticos e ideológicos que sirvieron a los mentores que tomaron la bandera de lucha federativa y generó desde el movimiento insurreccional iniciado en Coro el 20 de febrero de 1859 en una de las luchas más sangrientas que registra la historia en la vida republicana del país. La inspiración de este movimiento fue motorizado, canalizado y dirigido por los líderes que palparon de cerca la miseria, el abandono, el oprobio y la desesperación de los grandes sectores de la población, a que estaban sumidos por grupos que algunos han calificado de "mantuanos". En realidad la lucha entablada bajo la bandera de la Federación era para alcanzar la igualdad en los diferentes niveles sociales imperantes para la época y por alcanzar reivindicaciones de carácter económico.

Se ha dicho que la bandera doctrinaria que enarbolaron los líderes contrarios al centralismo, fue la Federación, que surgió por razones circunstanciales de conveniencia política e ideológicas de quienes insurgieron contra el status imperante; pero carente de factores sociopolíticos que pudieren haber impulsado una corriente lo suficientemente fuerte y justificable para el logro de un pacto entre provincias de características autónomas que no existían.

Algunos autores han dicho que la cínica exposición que en el Congreso de 1867 hizo Antonio Leocadio Guzmán, traduce con crudeza que la Federación no surgió en Venezuela, por un sentimiento multilateral de varios pueblos que quisieron darse una organización semejante a la que se formó con la Constitución Norteamericana de 1787. Dijo Antonio Leocadio Guzmán: "no sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo". Basándose en esa exposición, se ha creído ver que la doctrina política federal no tuvo que ver con el movimiento y que fueron causas de otra índole las que lo engendraron [(9) J. M. Siso Martínez]. Este mismo autor reseña en la obra citada que el Dr. Lisandro Alvarado, el historiador de la Guerra Federal, considera que "la lucha fue en realidad por la Democracia, y la Federación asunto de forma".

"La Federación de 1864, sin embargo, formalmente tuvo elementos particulares, sobre todo si se le compara con el esquema utilizado en la época en otros países, pues desde el inicio tenía una carga centralista. Basta para darse cuenta de ello el hecho de que en las bases de la Unión, los Estados se comprometieron "a tener para ellos una misma Legislación sustantiva, civil y criminal", con lo cual desde el mismo inicio del proceso legislativo básico de Venezuela, los códigos fundamentales fueron y siguen siendo nacionales, y nunca se dictaron por los Estados" [(10) Allan R. Brewer Carías].

ACONTECIMIENTOS CONSTITUCIONALES POSTERIORES A 1864 QUE DEBILITARON EL FEDERALISMO INSTAURADO CON ESA CONSTITUCION

1.- Delegación de los Estados para nombrar Jefes del Ejecutivo Regional.

La Constitución de 1925 promulgada bajo el Gobierno Dictatorial de Juan Vicente Gómez incorporó un dispositivo dirigido a regularizar la forma de designación de los Presidentes de Estados (hoy Gobernadores) que si bien eran escogidos mediante un proceso de elección indirecta o sea por las Asambleas Legislativas, sin embargo en la práctica quien señalaba al personaje que ocuparía la jefatura de Gobierno Regional era el Presidente de la República.

Dicha Constitución en el Artículo 17 numeral 2 establecía textualmente lo siguiente: Es de la competencia de los Estados... "2º- Elegir sus poderes públicos conforme a sus Constituciones y Leyes, sin perjuicio de que en las Constituciones de los Estados que así lo decidan se deleguen en el Presidente de la República determinadas facultades".

"Las Asambleas Legislativas eran las llamadas a elegir al Presidente del Estado para el período de tres (3) años asignado a la Legislatura... pero desde 1925 los Estados delegaron su poder electivo en el Presidente de la República... sin sujetarse, para el ejercicio de tal facultad a ningún período" [(11) Ernesto Wolf].

"Esta situación se mantuvo desde esa fecha hasta que se desarrolló la norma Constitucional contemplada en el Artículo 22 de la Carta Fundamental de 1961, que permitió a través de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, dictada en 1989, que los Jefes del Gobierno Regional sean electos por votación universal, directa y secreta".

2.- Nacionalización del Poder Judicial.

Desde 1864 hasta que entró en vigencia la Constitución de 1945, los Estados miembros tenían la facultad de organizar sus propios tribunales y como consecuencia de ello las Asambleas Legislativas habían sancionado la Ley Orgánica de Tribunales y la Ley de Arancel Judicial; sin embargo en razón de la reforma hecha a través de ese Estatuto Constitucional de 1945 la organización del Poder Judicial y consecuentemente el nombramiento de los jueces quedó atribuido a la competencia del Poder Nacional, lo cual significó un duro golpe al federalismo venezolano pues dentro de los esquemas que orientan un sistema de naturaleza Federativa, la organización de los Tribunales en cada Estado debería ser atribución específica de él.

El Artículo 136º- numeral 23 de la Constitución vigente establece expresamente lo siguiente: "Artículo 136: Es de la competencia del Poder Nacional... 23º- La Administración de Justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales; el Ministerio Público".

3.- Cambio del nombre de la Nación Venezolana.

Con la Constitución Federal de 1864 se adoptó el nombre de ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA" como lo contempla el Artículo 1° de dicha Carta Fundamental y así se mantuvo hasta que se promulgó la constitución de 1953 que en su Declaración preliminar estableció lo siguiente: "Artículo 1°: La Nación Venezolana es la Asociación de los venezolanos en un pacto de Organización Política con el nombre de República de Venezuela..."

Es evidente que tal determinación constitucional obedeció a una mayor consecuencia del Constituyente de ese momento con la realidad venezolana, pues resultaba impropio la utilización del nombre de "Estados Unidos" cuando se está muy alejada de la realidad fáctica y jurídica-política de una sociedad que no presenta una estructura Federativa como se ha pretendido acuñar en el caso venezolano.

4.- Eliminación del principio de Gobierno Federativo.

La Constitución de 1961 eliminó el principio Federativo de Gobierno repetido en los textos constitucionales precedentes y para ser más consecuente con la realidad organizativa venezolana incorporó el Artículo 2°- que se ha comentado con anterioridad que establece textualmente lo siguiente: "Artículo 2°: La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución".

LA DESCENTRALIZACION NO CONDUCE OBLIGATORIAMENTE A LA FEDERACION

La tendencia constitucional que se ha hecho presente en Venezuela sobre la necesidad de modernizar sus instituciones, que conlleva-entre otros aspectos- la descentralización administrativa que halla fundamento constitucional en su Artículo 137, ha servido para avivar en algunos la llama de la Federación, cuyo sistema sólo ha tenido a lo largo de su historia constitucional existencia relativa en la letra de la Ley Fundamental, pero que sin embargo al amparo de esos supuestos organizativos del Estado fue entronizándose un "caudillaje" que comprometía la unidad nacional al enraizar unos centros de poder regional con visos feudales afectando en lo político la integridad nacional, deteriorando la economía del país y represando a través de muros infranqueables el desarrollo educacional y cultural de la Nación. Tal fenómeno se superó a comienzos de este siglo que fenece, mediante una acción de reconstrucción nacional, de unificación de poder central, de extinción de ese lesivo caudillaje que por décadas estuvo presente como forma de vida regional y que gracias a una acción autocrática, como la de Juan Vicente Gómez, se logra tal cometido.

LA DESCENTRALIZACION, es el mecanismo idóneo que reclama toda sociedad política para que la acción del Estado en procura del bienestar colectivo llegue mejor y más rápido a los diversos sectores de la sociedad, el cual debe lograrse por otros niveles de poder, distintos al central. Con la descentralización se busca una eficaz prestación de servicios por los órganos regionales o municipales, atendiendo a los propios requerimientos de cada parte de la geografía nacional.

LA AUTONOMIA (Factor desencadenante de confusión).

El concepto de autonomía y en especial dentro de la órbita federativa, implica facultad de darse su propio gobierno y de establecer su propia organización. En Venezuela tal concepción está

mediatizada desde el momento mismo en que entró en vigencia la Constitución de 1864, pues las Provincias suscribientes "del pacto federativo" carecían de la proyección interna de soberanía y fue una entelequia la previsión contemplada en el Artículo 12° de dicha Carta Fundamental de que "Los Estados que forman la Unión venezolana... conservan en toda su plenitud la "soberanía" no delegada expresamente en esta Constitución".

Es verdad que "el concepto de autonomía carece de un sentido unitario; no en vano tal concepto es de difícil precisión si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea" [(12) Francisco Fernández Segado].

El concepto de AUTONOMIA a la luz de la Constitución de 1961 presenta en mi opinión, dos modalidades: una que se identifica como autogobierno y la otra que tiene un perfil administrativo delegado, bien sea que se analicen las Circunscripciones Territoriales que llamamos "Estado" (como integrante del todo unitario) o bien si analizamos el Municipio como unidad política dentro de la organización nacional. En el primero de los casos (los Estados) tienen constitucionalmente una facultad de elegir su Gobernador al igual que su Asamblea Legislativa, que pareciera indicar una especie de autogobierno; pero el MARCO DE COMPETENCIA DE CADA ESTADO es por demás limitado visto en la letra misma de la Constitución (Artículo 17) y la otra modalidad dentro de esa noción autonómica es la que emerge por vía de la DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, que ha sido precisamente lo que se ha hecho en Venezuela con fundamento en el artículo 137 de la Constitución Nacional, en uno de los casos y conforme a la Ley respectiva a atribuir en forma exclusiva determinadas competencias reservadas al Poder Nacional como son las señaladas en el Artículo 11°- de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y en otro caso la posibilidad de que "las Competencias Concurrentes entre los niveles del Poder Público" puedan ser transferidas a los Estados, de manera que los "servicios" que presta el Poder Nacional y que se señalan expresamente en el Artículo 4°- de dicha Ley Orgánica, pasen a ser ejercidas por los Estados mediante los procedimientos que en ese mismo instrumento legal se señalan.

En cuanto a los MUNICIPIOS, la autonomía presenta la modalidad de "autogobierno" y así constitucionalmente se establece en su Artículo 29°-, la facultad del Municipio de "elección de sus propias autoridades: el Alcalde y los concejales que componen los Concejos Municipales; pero en cuanto al marco de competencia municipal que la Constitución le atribuye al Municipio pareciera importante, la categoría de facultades que se le asignan; pero la DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA hecha hasta ahora con apego a la norma Constitucional (Artículo 137) se ha hecho en favor solo de los estados, aún cuando el mismo dispositivo constitucional contempla la posibilidad de que la transferencia de competencias se haga también "directamente a los Municipios" y no esperar que los Estados se las transfieran a ellos. De ahí entonces que la autonomía municipal vista en la segunda modalidad que hemos analizado está a la espera de que se cumplan actos de delegación administrativa para que se alcancen niveles de excelencia en el ejercicio de la funciones propias de la vida local.

LA ORGANIZACION TERRITORIAL ESPAÑOLA y su estructura jurídico-política, nos pone de manifiesto que a pesar de existir las Comunidades Autónomas con rasgos culturales diferentes unas de las otras, con tradiciones históricas que las definen individualmente, con medios de comunicación lingüística propios y con intereses y valores tradicionales autóctonos, y aún cuando estén dotados de un Estatus Organizativo y asuman competencias en las materias que contempla el Artículo 148 de la Constitución de España, sin embargo no se halla en el espíritu de la Ley Fundamental de aquel Estado, ni en la conciencia del pueblo español impulsar un proceso

encaminado a crear una Federación. El mismo texto Constitucional estatuye en el Artículo 143 que "en ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas".

Manuel Rachadell en un reciente evento propiciado por la COPRE, presentó un trabajo sobre Gobernabilidad y Descentralización en Venezuela y en su conclusión dice acertadamente lo siguiente: "El proceso de descentralización que se ha iniciado en Venezuela es la única alternativa para ser gobernable el país en democracia. Esta reforma cuenta con un altísimo apoyo de la sociedad civil, lo que hace prever que no se trata de una moda transitoria, sino un cambio de rumbo en la concepción de las estructuras de gobierno, el más importante que ha tenido el país desde la emancipación". (13)

EL FEDERALISMO ARGENTINO

Breves notas históricas:

Especial acontecimiento en la vida política de la República Argentina, es el ocurrido en Buenos Aires el 22 de mayo de 1810 cuando su Ayuntamiento "asume el ejercicio plena soberanía por caducidad de la autoridad real metropolitana y de su representante en el Virreinato de Buenos Aires" [(14) Carlos Sánchez Viamonte]. A este primer hecho o acto revolucionario que constituyó el antecedente de mayor importancia para la Declaración de la independencia que se produjo el 9 de julio de 1816, hecha por el Congreso de Tucumán, otros Cabildos ya se habían sumado a una acción semejante que puso de manifiesto la importancia histórico-político que los gobiernos municipales jugaron no sólo en este país sino en todos los pueblos hispanoamericanos. Para el trabajo comparativo que hemos acometido sobre el tema Federativo entre Venezuela y Argentina, merece especial consideración la observación que hace Sánchez Viamonte sobre LAS PROVINCIAS en ese país sureño, lo que fueron antes de la Revolución de Mayo y lo que llegaron a representar para el diseño futuro federativo argentino. En efecto afirma: "Las provincias no existían sino como simples divisiones territoriales y distritos administrativos correspondientes a ciudades cabildos antes de la Revolución de Mayo. En realidad, se formaron entre 1813 y 1820, a excepción de Jujuy, que se separa de Salta en 1834. La mayor parte de ellas fue creada por voluntad del gobierno central" [(15) Carlos Sánchez Viamonte].

La organización provincial Argentina tanto en su época pre-independentista, como en lapso comprendido entre la Declaración de su independencia (1816) hasta que fue dictada la Constitución de 1853 que marca el inicio de la etapa federativa argentina, denota una pluralidad de elementos y rasgos especiales autonómicos, que NO ESTUVIERON PRESENTES EN EL CASO VENEZOLANO, ni bajo la organización administrativa española de la Capitanía General de Venezuela, ni menos aún entre 1811 y 1864, cuyas Constituciones marcan erráticamente "La inscripción de un pacto federativo" de las provincias venezolanas para dar nacimiento al Estado Federal.

En cambio las Provincias Argentinas, "crearon y vivieron desde 1831 hasta 1853 una federación, por convenio o pacto expreso; lo que pudieron lícitamente hacer porque tenían plenos poderes inherentes, que aún no habían delegado a un gobierno central para arreglar su condición política con entera libertad, manteniendo intacto el vínculo sagrado de la nacionalidad común que les unía desde su Independencia. En 1853 las provincias, al darse su Constitución definitiva, pasaron-Como los Estados norteamericanos en 1787 al darse la suya-de la disgregación y aislamiento recíproco a la unión, de la diversidad a la unidad" [(16) J. A. González Calderón].

Es importante señalar que con anterioridad a la Constitución de 1853 algunas provincias habían suscrito pactos entre ellas a los cuales se alude en el Preámbulo de esa Constitución y fue "por voluntad y elección de las provincias y en cumplimiento de los pactos interprovinciales preexistentes que se reunió el Congreso Constituyente de 1853. De manera que al dictarse la Constitución, la voluntad constituyente emanó de las Provincias que existían entonces y que intervinieron en el acto constituyente definitivo con personalidad definida y concreta" [(17) Carlos Sánchez Viamonte].

EL PROCESO DE EVOLUCION Y DESARROLLO DE LAS PROVINCIAS DE ARGENTINA DIFIERE PROFUNDAMENTE DEL CASO VENEZOLANO

En Argentina: las provincias de la época colonial fueron desarrollando un conjunto de características particulares de cada región, que fue el resultado de factores-entre otros- de carácter natural tales como diferencias de suelo y clima que gestó costumbres y formas de vida comunitaria para solventar sus propias necesidades ante una ausencia de intercomunicaciones entre regiones o ciudades, todo ello sirvió de antecedente histórico-político-económico, para que después del acto revolucionario de mayo de 1810 se desencadenara un proceso de consolidación provincial que fue dibujando los rasgos propios de cada una de esas Entidades como sociedades políticas diferenciadas y organizadas suficientemente para el ejercicio de sus propios gobiernos y para el montaje de una administración de justicia local, para llegar de esta manera al gran acontecimiento estructural argentino, alcanzado con la Constitución de 1853 y por eso concurren con fuerza política y jurídica a través de sus representantes que lo son de toda la Nación Argentina para reunirse en Congreso General Constituyente que culmina con el establecimiento de la Constitución de 1853.

El criterio que se tiene sobre el momento exacto de verdadera definición política de las Provincias argentinas con capacidad para intervenir y decidir en lo jurídico-político está en el lapso que va de 1810 a 1853, en el cual "dictaron sus cartas y reglamentos constitucionales, siendo la más antigua la de Santa Fe en 1819 entre un número de diez y ocho ensayos constitucionales, lo que es prueba evidente de la existencia de esas entidades, las mismas que posteriormente formaron el estado federal" [(18) García Jorge, citado por Jorge Carpizo].

En cambio en Venezuela como hemos analizado con anterioridad no hubo elementos definitorios de autonomía regional y después de declarada la independencia (5 de julio de 1811) y de haberse dotado el país de su primera Constitución como fue la del 21 de diciembre del mismo año hasta que se puso en vigencia la de 1864, que se considera marca el inicio de una etapa federativa, tampoco ocurrieron diseños organizativos regionales con la fuerza e intensidad jurídica-política para apreciar el carácter autónomo de esas regiones.

Con respecto al nacimiento del Estado Federal argentino, se afirma que él "no significa otra cosa que el establecimiento constitucional de jurisdicciones delimitadas, en las que las provincias se reservan una cierta autonomía-no soberanía- e imponen tal condición, no para entrar en un pacto federal, sino para mantenerse pacífica y normalmente dentro de la unidad política nacional, de la que siempre se han reconocido como partes integrantes" [(19) José Manuel Estrada, citado por Carlos Sánchez Viamonte].

En Venezuela en cambio se ha pretendido insistir en la celebración formal de un "pacto" que desde el punto de vista jurídico o político, no podía darse porque esas Provincias o Entidades, mal podían concurrir como individualidades detentadoras de los atributos propios de soberanía

para concertar un acuerdo capaz de unificar una pluralidad de sujetos y darle vida a un nuevo ente internacional bajo el influjo del sistema federal norteamericano.

REFLEXIONES SOBRE FORMACION DEL ESTADO FEDERAL CON ESPECIALREFERENCIA A VENEZUELA Y ARGENTINA E INFLUENCIAS DEL MODELO CLASICO NORTEAMERICANO

Es oportuno-en el desarrollo de este trabajo- hacer un paréntesis a objeto de despejar equívocos en torno al enfoque crítico que he hecho sobre los supuestos antecedentes federativos en Venezuela, al igual que en lo que atañe a la UNION de las Provincias que se citan en el Artículo 1 °- de la Constitución 1864 para formar "una Nación libre y soberana, con el nombre de ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA", lo cual lleva implícito el pacto federativo que inspiró la corriente ideológica de los diseñadores de la Constitución Norteamericana todo lo cual traduce el falso supuesto federativo venezolano que se ha analizado antes; mientras que en el caso Argentino la Federación surge ante una exigencia natural de la Nación entera de integrarse y unificarse para consolidarse en un solo ente. En este caso no se llegó a recurrir a falsas realidades para cambiar la estructura constitucional del país.

He compartido siempre el criterio de que "la estructura constitucional del estado federal no tiene nada que ver con el origen histórico de la federación. No interesa que las unidades particulares que lo integren hayan sido cronológicamente anteriores al nacimiento del estado federal, o que hayan dado origen a éste mediante pactos o alianzas... el estado federal, no surge del tratado que históricamente puede precederle, sino de la Constitución que como Ley Suprema es su fundamento lógico y jurídico". [(20) García Pelayo, Manuel; citado por Bidart Campos].

Conforme a esta óptica en que ha de percibirse el estado federal, sobre todo en momentos de transformación y evolución de la manera de concebirse la organización estructural del Estado, como ocurre actualmente en el mundo, no hay por qué aferrarse a criterios ortodoxos que exijan que para el nacimiento de un estado federal deben concurrir entes individualizados con características socio-políticas particulares dispuestos a concertar un pacto, siguiendo los patrones modélicos de Norteamérica.

Es evidente que por un ACTO DE VOLUNTAD CONSTITUYENTE plasmado en un texto Constitucional puede dársele a un Estado de estructura unitaria, forma federalista, parcelando su territorio en diversas circunscripciones llamadas estados o provincias o asignándoles cualquier otra denominación y dotándoles de autonomía funcional; lo cual sería válido dentro de un proceso desnaturalizado del federalismo clásico; pero en el caso venezolano y concretamente con la Constitución de 1864 se recurrió a esos falsos supuestos a que he hecho referencia, cuando más bien los protagonistas del movimiento revolucionario que surgió en Coro el 20 de febrero de 1859 que sirvió de arranque al desarrollo de una idea política contraria al conservatismo y no de una auténtica concepción ideológica sobre el federalismo, pudo al culminar la guerra haber dictado una Constitución partiendo de la idea de fracturar la unidad interior asignando autonomía a determinadas regiones, sin hablar de pactos, como tampoco de que las Provincias o Estados conservan la "autonomía no delegada".

ACTUAL SITUACION CONSTITUCIONAL ARGENTINA

La Constitución de ese país sancionada el 1°- de mayo de 1853, reformada el 25 de septiembre de 1860 y nuevamente reformada en 1866,1898y 1957, fue reemplazada por el texto

constitucional dictado por el Congreso General Constituyente, el 22 de Agosto de 1994, donde en su Artículo 1º- se reafirma el principio federativo que ha venido rigiendo desde 1857. En el Título Segundo, contenido en la "Segunda Parte" de la Constitución referido a los "Gobiernos de Provincias" se establece en su Artículo 121, lo siguiente: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". Igualmente consagra que ellas "Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal". (Artículo 122). Asimismo estatuye expresamente que "cada provincia dicta su propia Constitución conforme a lo dispuesto en el Artículo 5º- asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (Artículo 123).

La nueva Constitución Argentina -a nuestro entender- mantiene en esta materia de autonomía provincial los mismos lineamientos de la Carta de 1853 en el sentido de reconocer y respetar "todo el poder no delegado" y el que "expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". El texto de esta normativa constitucional ha provocado algunas dudas como lo señalan algunos autores, en los intérpretes de la misma. "En el texto proyectado por Alberdi estaba concebido en estos términos: Las Provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación". El Congreso de Santa Fe quitó del Artículo el adverbio "expresamente" y modificó un tanto la redacción y finalmente, la Convención de 1860 agregó el último período que hace alusión a pactos especiales" [(21) J. A. González Calderón]. Ciertamente "los poderes del gobierno federal son delegados por las Provincias todas, por las Provincias Unidas que componen la Nación. Ninguna de ellas como soberana, ni todas como individualmente soberanas, hicieron tal delegación, aunque se trata de poderes de carácter nacional que, por hallarse en situación extraordinaria a raíz de la revolución, asumieron por ser poderes inherentes y ejercieron en defecto de un régimen constitucional para la Nación" [(22) J. A. González Calderón].

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS:

La Constitución Argentina innova la figura de "transferencia de competencias", servicios o funciones que sólo podrá hacerse por Ley del Congreso previa aceptación de la Provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso, y no habrá transferencia alguna sin la respectiva reasignación de recursos (Artículo 73).

LA DESCENTRALIZACION, en Argentina se ha desarrollado por canales diferentes al caso venezolano. El origen mismo de formación de estado federal en aquel país, su proceso evolutivo y reafirmación democrática de los últimos años ponen de manifiesto que la misma camina sobre las bases sólidas de un sistema que de por sí lleva implícito la descentralización y desconcentración del ejercicio del poder y se refuerza ahora con la previsión constitucional comentada antes.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Constitución de la República de Venezuela y exposición de motivos. IMPRENTA NACIONAL. CARACAS, 1961.

2. AMBROSIO OROPEZA. La Nueva Constitución Venezolana (1961) Pág. 165. Imprenta Nacional. Caracas 1969.
3. AMBROSIO OROPEZA. Obra citada. Pág. 165.
4. ERNESTO WOLF Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Pág. 87. Tipografía Americana. Caracas 1945.
5. MANUEL GARCIA PELAYO. Derecho Constitucional Comparado. Pág. 220. Quinta Edición. Ediciones Castilla. Madrid. 1959.
6. P. LUIS YZAGA. Elementos de Derecho Político. Tomo II. P.p. 128-129. 2da. Edición. Editorial Bosch. Barcelona. España 1952.
7. ULISES PICON RIVAS. Índice Constitucional de Venezuela. Pág. 9. Editorial Elite. Caracas 1944.
8. IDEM. Pág. 9.
9. J. M. SISO MARTINEZ. 150 Años de Vida Republicana. Pág. 162. Colección Vigilia N° 15. Ministerio de Educación. Caracas 1968.
10. ALLAN R. BREWER CARTAS. Las Constituciones de Venezuela. Pág. 65. Universidad Católica del Táchira. Madrid. 1985.
11. ERNESTO WOLF. Obra citada. Tomo I. Pág. 94.
12. FRANCISCO FERNANDEZ SEGADO. El Sistema Constitucional Español. Pág. 870. Edit. Dikinson. Madrid. 1992.
13. RACHADEL MANUEL. Ponencia sobre Gobernabilidad y Descentralización en Venezuela. Seminario propiciado por la Copre. Junio 1995.
14. CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Manual de Derecho Político. Pág. 253. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1959.
15. CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Obra citada. Pág. 256.
16. J. A. GONZALEZ CALDERON. Curso de Derecho Constitucional. 2da. Edición. Pág. 73. Editorial Kraft. Buenos Aires. 1958.
17. CARLOS SANCHEZ VIAMONTE. Obra citada. Pág. 256.
18. GARCIA JORGE. El Federalismo Argentino, citado por Jorge Carpizo en su obra: Federalismo en Latinoamérica. Pág. 22. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1973.
19. JOSE MANUEL ESTRADA. Derecho Constitucional, citado por Carlos Sánchez Viamonte. Obra citada. Pág. 263.
20. GARCIA PELAYO MANUEL. Citado por Bidart Campos en su obra Derecho Constitucional. Tomo I. Pág. 482. Ediar Buenos Aires. Argentina 1968.
21. J. A. GONZALEZ CALDERON. Obra citada. Pág. 80-81.
22. J. A. GONZALEZ CALDERON. Obra citada. Pág. 81.