

CAPÍTULO III

LAS RELACIONES DE LOS ESTADOS-MIEMBROS CON LA NACIÓN Y CON LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO VENEZOLANO

1) La Indestructibilidad de los Estados. 2) Las Fuerzas Armadas y el Federalismo. 3) Federalismo y libertad. 4) Los Partidos Políticos en el Régimen venezolano. 5) El Distrito Federal y los Territorios Federales.

EN VENEZUELA está resuelto el problema de la influencia de los Estados Miembros sobre la Nación y de ésta sobre los Estados Miembros, mediante normas muy simples, dado el hecho de que en este país no puede hablarse de régimen federal propiamente dicho.

Consagra la Constitución la llamada autonomía de los Estados (Artículo 16). De allí que el Poder Central tenga el deber de respetar esa autonomía dentro de los límites trazados por el texto fundamental.

Conviene insistir en la teoría conocida con el nombre de "Doctrina de los Poderes Implícitos". A través de ella se determina la existencia de una competencia residual que corresponde a la autonomía de los Estados cuando se trata, como se ha dicho, de atribuciones que no se encuentran expresamente determinadas en la Constitución.

La autonomía de los Estados y la tesis de la competencia residual se afincan sobre los siguientes principios básicos:

a) Poderes atribuidos a los Estados en lo que respecta al ámbito de competencia de su gobierno y administración (Artículo 17). Se trata de la competencia general de los Estados para organizarse constitucionalmente y ejercer su actividad dentro del esquema estructural establecido por la Constitución.

En ese cuadro queda asegurada el área de influencia que comprende, según se ha dicho, a los poderes implícitos.

En otras palabras, la Constitución en vigor reserva a los Estados aquellos poderes que implícita o explícitamente no les están vedados por la Constitución.

Debe advertirse, como ya se ha indicado,¹⁰¹ que del texto fundamental (Ordinal 25 del Artículo 136), parece desprenderse la consagración de poderes implícitos a la competencia nacional cuando se dice: "toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por

¹⁰¹ Ver Capítulo II de la Parte Segunda.

su *indole o naturaleza*". El problema se presenta cuando se trata de determinar cuáles son las materias que por su índole o naturaleza pertenecen al ámbito de la competencia nacional, cuando la articulación del sistema político consagra de manera clara y terminante, como se ha expuesto, la competencia residual de los Estados.

En consecuencia, la interpretación judicial tratará de aquilatar el alcance de dichas normas de acuerdo con los dispositivos de la Constitución, más los principios que fundan el régimen político venezolano.

b) Todos los derechos y atribuciones que no corresponden a la competencia nacional o municipal se aplicarán necesariamente a la competencia de los Estados (poderes implícitos, de acuerdo con el Ordinal 6º del Artículo 17).

c) Los atributos que están prohibidos a los Estados (Artículo 18) demarcan la zona dentro de la cual su potestad no puede intervenir.

d) Los Estados tienen el derecho de darse su propio Poder Legislativo (Artículo 19). El Poder Legislativo de los Estados es monocameral, a pesar de que la Constitución no establece normas obligatorias en tal sentido. El Poder Legislativo reposa en un Cuerpo denominado Asamblea Legislativa, cuyos miembros deberán reunir las mismas condiciones exigidas por la Constitución para ser Diputado y serán elegidos por votación universal, directa y secreta. Hay representación proporcional de las minorías.

La Asamblea Legislativa es un cuerpo competente para el control y examen de cualquier acto de la administración pública estatal. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, según se ha indicado, ha interpretado esta característica en sentido restrictivo.

Los miembros de las Asambleas Legislativas gozarán de inmunidad en el territorio del Estado respectivo, desde diez días antes de comenzar la sesiones hasta diez días después de terminar éstas o de separarse del ejercicio de sus funciones. Las normas relativas a la inmunidad de los integrantes de estos Cuerpos serán las aplicables a Senadores y Diputados, con la excepción indicada.

Las atribuciones de las Asambleas Legislativas, como se ha explicado más arriba, son muy restringidas, de manera que su papel queda bastante recordado dentro del marco de actividades desempeñadas por los Poderes Públicos en Venezuela.

e) Los Estados no pueden elegir sus respectivos Gobernadores. La designación de estos funcionarios corresponde al Presidente de la República. Sin embargo, existe la posibilidad constitucional de que el Congreso, mediante Ley especial, admitida en sesión conjunta por mayoría calificada de las dos terceras partes, determine la forma de elección y remoción de los Gobernadores de Estado. Esta ley no podrá ser vetada por el Presidente (Art. 22 de la Constitución).

f) La posibilidad de intervención en los Estados de conformidad con la atribución acordada a la Corte Suprema de Justicia en el Ordinal 8º del artículo 215 de la Constitución. Este punto se trató en el capítulo anterior.

g) En lo concerniente a la elección de los Senadores, los Estados se colocan en un plano de igualdad, como entidades de idéntica categoría. Este aspecto también ha sido considerado en otra oportunidad.

1) *Indestructibilidad de los Estados*. Se ha discutido doctrinariamente si los Estados que integran un Estado Federal pueden ser modificados o destruidos. En la Argentina, por ejemplo, González Calderón y Hroncich sustentan el criterio de la indestructibilidad de los Estados. González Calderón¹⁰² sostiene en favor de su tesis los siguientes argumentos: a) La naturaleza jurídica del Estado Federal implica que las Provincias o Estados han sido y son entidades integrantes de la soberanía nacional, limitándola y calificándola por virtud de su preexistencia histórica; b) En cuanto a la reforma de la Constitución, ésta debe ser decidida por el Congreso por una mayoría calificada. Además, el Senado, que representa en un plano de igualdad a los Estados rechazaría toda reforma tendiente a destruir sus autonomías; c) Finalmente, para erigir un nuevo Estado en el territorio de otro, se requiere el consentimiento de las Asambleas Legislativas respectivas. El mismo criterio es sostenido por Hroncich y tiene su fundamento, según anota dicho autor, en la célebre frase del Juez Chase, "La Constitución en todas sus disposiciones tiene en vista una unión indestructible de Estados indestructibles".¹⁰³

En Venezuela, los Estados no podrán fusionarse, ni modificar sus actuales límites ni acordarse compensaciones o cesiones de territorio sino mediante convenios aprobados por las Asambleas Legislativas y ratificados por el Senado. En lo que concierne a las modificaciones de límites, compensaciones o cesiones de territorio entre el Distrito Federal o los Territorios o Dependencias Federales, y los Estados podrán realizarse por convenios entre el Ejecutivo Nacional y los respectivos Estados, ratificados por las correspondientes Asambleas Legislativas y por el Senado. (Art. 10 de la Constitución).

En lo que respecta a toda enmienda o reforma constitucional de tipo general, la intervención de las Asambleas Legislativas es indispensable en todo caso. Cuando se trate de una enmienda, la iniciativa podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea (ordinal 1º del artículo 245); el proyecto se iniciará en el Senado si es propuesto por las Asambleas Legislativas (ordinal 3º del Art. 245). En cuanto a la revisión general o reforma total, la iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea (Ordinal 1º del artículo 246 de la Constitución).

¹⁰² González Calderón, J. *Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, pp. 142 y ss.

¹⁰³ Hroncich, Héctor y Carlos Novaro, *Derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires, 2ª Ed., p. 95.

Del más ligero análisis que se haga de estas disposiciones se desprende que la creación de nuevos Estados, al igual que la modificación o destrucción de los existentes se encuentran sujetas a una serie de condiciones constitucionales fundamentadas en la decisión calificada o no de las Asambleas Legislativas de los Estados. En Venezuela, la división territorial del país no ha sido siempre la misma (20 Estados, 2 Territorios Federales y un Distrito Federal).

Debe tenerse presente que la división político-territorial venezolana no ha sido siempre la misma. Como se vio en la parte histórica, la Constitución de 1811 se fraguó en el crisol donde la representación de siete provincias, que son las siete estrellas de la bandera venezolana, indicándose en lo relativo a las otras tres que "libres de la opresión que sufren las Provincias de Coro, Maracaibo y Guayana, puedan y quieran unirse a la Confederación serán admitidas a ella".¹⁰⁴

En el texto constitucional de 1830 quedaban incluidas en la República de Venezuela once Provincias. La Ley de División Territorial de 1856 establece 20 Provincias, que se convierten en Estados soberanos al promulgarse la Constitución Federal de 1864. Esta división se mantiene hasta la Constitución de 1881, cuando Guzmán Blanco los refunde en nueve grandes Entidades. Esas nueve grandes agrupaciones reasumieron su forma primitiva en la Carta de 1901 bajo Cipriano Castro, pero en 1904 hubo trece Estados para volver a las veinte primitivas Entidades en la Constitución de 1909.

¿Es conveniente la actual división político-territorial? ¿En qué medida valdría la pena una reforma constitucional que la modifique? El Dr. Ruggeri Parra es partidario de una división en regiones, afirmando lo siguiente: "Yo creo que una técnica administrativa que fragmente el territorio por regiones geográficas; que tenga en cuenta las características peculiares y económicas de cada zona, y que en definitiva divida el territorio en menor número de entidades, sería más conveniente, por lo menos hasta que la Nación disponga de una población más numerosa."¹⁰⁵

El Decreto sobre regionalización administrativa de 11 de junio de 1969 establece ocho regiones administrativas. Como dice el Dr. Brewer Carías: "En esta forma, se busca uniformizar la acción nacional a nivel de ocho regiones, para que el proceso de coordinación y de planificación del desarrollo regional pueda ser realizado racionalmente, con la participación, por otra parte, de los entes locales, es decir, estatales y municipales."^{105a}

Es necesario impulsar el desarrollo nacional mediante la utilización de técnicas que tiendan a poblar las partes deshabitadas de algunos estados. La destrucción de Estados y la creación de regiones no sería lo más indicado para aumentar su densidad demográfica. En cambio, la definición de regiones admi-

¹⁰⁴ Picón Rivas, Ulises, *op. cit.*, p. 213.

¹⁰⁵ Ruggeri Parra, Pablo, *Derecho constitucional venezolano*. Caracas, 1944, p. 16.

^{105a} Brewer Carías, A. R., *El proceso de reforma administrativa en Venezuela*. Caracas, 1970.

nistrativas, coexistiendo con los Estados, se conforma a la tradición y sentimientos de pueblos que permanecen aferrados a la tabla de la actual división político-territorial.

Hay otro problema: si en la creación de un Estado Federal, dentro de su naturaleza jurídica pueden considerarse a los Estados que lo forman como soberanos, de suerte que coexistiría una doble soberanía: la del Estado Federal, como un Estado y la de los Estados considerados particularmente. Dentro de la variada gama de teorías que se han expuesto y que Carré de Malberg condensa magistralmente en su obra *Teoría general del Estado*,¹⁰⁶ conviene precisar las siguientes: Según Seydel, cuando varios Estados convienen en fundar por encima de ellos una Constitución Federal, esta Constitución se asienta, en lo que respecta a su origen, en el tratado estipulado entre las partes contratantes, y por consiguiente, hay que reconocer que el Estado Federal deriva de un Acuerdo. Cuando está vigente la Constitución convencional adquiere el valor de una verdadera Ley Constitucional del Estado federal. Para Le Fur es necesario, en la formación del Estado Federal, distinguir dos fases: la contractual y la constitucional. Los Estados contratantes empiezan ligándose por el tratado de unión, por el cual se obligan a someterse a la potestad superior del Estado federal, cuya competencia y órganos se indican. El Estado Federal va a salir de este tratado por cuanto los Estados, obligados los unos con los otros a ejecutar las obligaciones que resultan para ellos de dicho tratado van a realizar, por esa misma ejecución, las condiciones preliminares a la formación del Estado Federal. La estructuración de este tipo de Estado no es lo mismo que el tratado, pero será el resultado de la ejecución de ese tratado. Ejecutado dicho tratado, es cuando empieza la fase constitucional. Finalmente, la doctrina clásica ha promovido un tercer grupo de teorías que reconocen la cualidad de Estados, lo mismo a los Estados miembros que al Estado Federal, y que también sostienen que los Estados-miembros, del mismo modo que el Estado federal poseen la soberanía. Esta última teoría ha sido muy criticada, afirmándose que divide la soberanía, la cual por naturaleza es indivisible.

Parece que la tesis más admitida y la que sustenta el sistema venezolano es aquella que considera a un Estado como *soberano*, y como *autónomas* a las entidades que lo integran. Jellinek dice: "Ante todo un Estado dispone mediante sus leyes del poder que le corresponde; pero también su función administrativa y su función de juzgar tienen como base su propia voluntad. A esta propiedad se le puede llamar autonomía, que no sólo consiste en la capacidad de darse leyes a sí mismo, sino en la de obrar conforme a ella y dentro de los límites que éstas imponen."¹⁰⁷

Es esta última teoría la incorporada a la Constitución vigente en Venezuela.

¹⁰⁶ Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*. México, 1948. Trad. de José Lion Depetre, p. 140.

¹⁰⁷ Jellinek, Jorge, *Teoría general del Estado*. México, 1956, Trad. de Fernando de los Ríos Urruti, p. 402.

En efecto, el Artículo 16 señala que "los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas", aun cuando conviene observar que la Constitución federal de 1864 establecía el concepto de Estados soberanos, en virtud de disposición conforme a la cual "los Estados conservan en toda su plenitud la *soberanía* no delegada expresamente en la Constitución" (Artículo 12).¹⁰⁸ Esta misma fórmula permaneció incólume en las Constituciones posteriores, hasta llegar a la de 1947, en que es reemplazada por otra mucho más atinada y ajustada a los desenvolvimientos doctrinarios de la época: "Los Estados reconocen recíprocamente sus *autonomías*; se declaran iguales en entidad política; conservan en toda su plenitud la *competencia* en las materias no reservadas por esta Constitución a otros Poderes (Art. 120).¹⁰⁹ El Estatuto constitucional en vigor expresa, como se indicó, un concepto ajustado al criterio de autonomía de los Estados. Es potestad de cada Estado conservar su nombre o cambiarlo (Art. 16).

2) *Las Fuerzas Armadas y el Federalismo*. Históricamente hablando, las primeras manifestaciones de federalismo aparecen en la Grecia Antigua después de la llamada Guerra del Peloponeso. Las circunstancias que rodean esta invención fueron exclusivamente de tipo militar. Debido a la amenaza de Esparta, Macedonia y Roma, poderosos Estados, cuyos resortes políticos trataron de absorber al minúsculo Estado-ciudad, éste ensayó defensas de sí mismo mediante combinaciones que marcan un incipiente federalismo. El objetivo perseguido al constituir estas federaciones larvadas fue de tipo militar, puesto que las ciudades integrantes delegaron en los gobernantes federales solamente la autoridad militar, reservando para su propia y particular competencia decisiones de categoría diferente. En consecuencia, la función militar fue deficientemente cumplida; un pobre ejercicio de esta actividad fue utilizado por los gobernantes unidos, como justificación para posteriores restricciones sobre la autoridad de oficiales militares y tal restricción selló a su vez peor cumplimiento de la función militar. Primero, Macedonia y luego Roma, triunfaron y la noción de federalismo no apareció nuevamente sino hasta la Edad Media.

Reapareció cuando circunstancias esencialmente similares a las presentadas en la Grecia Antigua se produjeron de nuevo. En el Norte de Italia, en el Sur de Alemania, ciudades medievales llegaron a formar federaciones militares para resistir a las embestidas del naciente Estado-Nación, que fueron esencialmente de tipo imperialista. Este federalismo incipiente y amorfo cumplió exactamente el mismo ciclo histórico del federalismo griego, que exactamente 1 500 años antes se había manifestado por idénticas razones.

Solamente sobrevivió el federalismo suizo. Y subsistió, no por su contextura jurídico-constitucional sino por cuanto su conformación geográfica llegó a comportar grandes ventajas para operaciones defensivas de tipo militar.

¹⁰⁸ Picón Rivas, Ulises, *op. cit.*, p. 369.

¹⁰⁹ Ver esta Constitución de 5 de julio de 1947, en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, N° 194, Extraordinario.

En Venezuela, el Poder Militar por antonomasia, es decir, las Fuerzas Armadas, tienen carácter nacional. Es verdad que la Constitución atribuye a los Estados y Municipios la facultad de organizar su policía urbana y rural, como se ha visto, pero el auténtico Poder Castrense corresponde a la nación, según se desprende del contenido del Artículo 134 que dice: "Los Estados y Municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la ley." Esta disposición, concordada con el ordinal 11 del Artículo 136, que le confiere al poder nacional "la organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales" tiene que llevar necesariamente a la conclusión de la imposibilidad legal en que se encuentran los Estados y Municipios de establecer una Fuerza Armada de carácter particular.¹¹⁰ Debe agregarse que el Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y como tal, ejerce la suprema autoridad jerárquica de ellas. (Ordinal 3º del Artículo 190 de la Constitución.) Ese es uno de los aspectos de la triple faz del Presidente: Jefe del Estado, Jefe del Poder Ejecutivo y Supremo Comandante de las Fuerzas Armadas. Se explica esta característica como una forma de legalizar la lealtad y adhesión de las Fuerzas Armadas al Primer Magistrado Nacional. Tiene también el Presidente la potestad de "fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales". Es decir, el número de personas que cada circunscripción nacional debe aportar a los fines del servicio militar obligatorio. El comentarista Wolf cataloga esta facultad en manos del Presidente de la República, por órgano del Ministro de la Defensa, como un resabio antidemocrático en la Constitución venezolana, recordando que su redacción viene de la época de Gómez, cuando en otros países (Estados Unidos, Chile, etc.) es el Congreso el que fija anualmente el contingente de las Fuerzas Armadas.¹¹¹

En los Estados Unidos, que es uno de los diseños más importantes de sistema federal, la tendencia centralizadora se ha impuesto de manera casi definitiva en materia militar. Parece que la causa más poderosa en favor de tal centralización obedezca a lo ocurrido en el plano internacional. Las guerras mundiales acaecidas en lo que va del siglo xx, la llamada "guerra fría", y finalmente, el conflicto de Vietnam, han sido de tal magnitud que ninguna potencia de consideración y debidamente alineada, ha estado al margen del combate. Como dice el profesor americano Leslie Lipson "la guerra es siempre un gran centralizador. Incrementa el control del Estado sobre la sociedad, puesto que la protección y la seguridad se convierten en la preocupación suprema de la nación y constituye, preeminentemente, la obligación del Estado. Además, concentra en la capital la autoridad de planear, decidir y eje-

¹¹⁰ Una sentencia de 16 de enero de 1867 no permitió la organización de fuerzas estatales. Cuando el Estado Guayana decidió adquirir 500 fusiles para sus milicias, la Corte decidió improcedente dicha operación, por cuanto, conforme a la Constitución de 1864, todos los elementos de guerra pertenecen a la nación. (Wolf, *Tratado de Derecho constitucional venezolano*, Tomo II. Caracas, 1945, p. 310.)

¹¹¹ Wolf, Ernest, *op. cit.*, p. 322.

cutar, en fin, de fomentar una rápida y unificada dirección de las operaciones militares".¹¹² En tal sentido, la prueba más contundente radica en el aumento vertiginoso de los presupuestos militares de las grandes naciones, sobre todo en una etapa como la indicada.

Venezuela es un país que tanto desde el punto de vista histórico, como jurídicamente hablando puede considerarse de no belicista. La actividad bélica de ese país ha sido práctica y afortunadamente negativa, limitándose a meras estratagemas en razón de conflictos limítrofes.

La Constitución venezolana no admite la guerra. Es decir, el llamado derecho de la guerra, considerado desde el punto de vista de la ciencia jurídica internacional, como uno de los pilares sillares del Estado, escapa a toda regulación jurídica. Al contrario, en el preámbulo de dicho texto se consagra "el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional". Ello no significa, sin embargo, que ese país no tenga el derecho de defensa, es decir, el atributo de repeler toda agresión, cuando se trate de alterar el orden público o violar el territorio nacional y las superiores instituciones del Estado. En este orden de ideas, las Fuerzas Armadas Nacionales se encargan, conforme al Artículo 132 de la Constitución, de "asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución". Sin embargo, la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada o Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, contempla en algunas de sus disposiciones, la figura de la guerra. Esto obedece a que dicho texto fue sancionado y promulgado en 1947 y modificado en 1959, es decir, con anterioridad a la promulgación del vigente texto constitucional.

El régimen venezolano se caracteriza por la subordinación del poder Militar al Poder Civil. Tal subordinación puede calificarse de democrática y republicana, no sólo por cuanto la Constitución se encarga de determinar que las Fuerzas Armadas se encuentran al servicio de la Nación (Art. 132), sino también por cuanto la extracción social de los militares venezolanos y su tendencia a mezclarse con las más diversas manifestaciones sociales no autoriza a hablar de "casta" o sociedad militar, sino de una "nación armada", es decir de un cuerpo inmerso dentro de la nación y penetrado de su verdadero concepto. En otras palabras, las Fuerzas Armadas venezolanas son inmanentes a la nación, no trascendentes.

Conforme a la Constitución, la autoridad militar y la civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quien será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales (Art. 131). Generalmente en ese país el Ministerio de la Defensa es ejercido por un Militar. Tal circunstancia no involucra derogatoria al principio constitucional de apoliticidad estampado en el

¹¹² Lipson, Lislle, *Los grandes problemas de la política*. México, 1964, Trad. de Francisco González Aramburo, p. 341.

artículo 132 "ejusdem". La tradición ha querido que de tiempo inmemorial la Cartera de la Defensa se encuentre en manos de un Militar, quien asume, como órgano del Poder Ejecutivo cierto carácter político, pero conserva simultáneamente su investidura militar. En otros términos, el hecho de que un Ministro sea militar no envuelve desarraigo al principio de neutralidad política de las Fuerzas Armadas. Lo que sucede es que, dada su investidura, un militar puede emitir declaraciones políticas como Ministro, no como miembro de las Fuerzas Armadas.

En los Estados Unidos, es tan profunda la tradición civilista que el Secretario a cargo de un Departamento militar debe ser civil. Esta tradición se incorporó a la Ley, y cuando en 1950 el General Marshall fue nombrado Secretario del Departamento de Defensa, el Congreso se vio obligado a autorizar expresamente tal designación reformando la ley, con la aclaración de que por esa única vez se permitía la excepción. De esa fecha para acá han sido civiles los Secretarios que se han encontrado al frente del Departamento de la Defensa.¹¹³

3) *Federalismo y libertad*. Dentro de la discusión pública, el argumento más frecuentemente utilizado para sostener la fuerza del federalismo es aquel por el cual éste es garantía de libertad, y en consecuencia, manteniendo un régimen federal se preserva la libertad. Si se da por descontada la premisa por la cual la libertad debe ser preservada, la cuestión depende de preguntarse en qué medida debe conectarse ésta con el sistema federal.

Para responder a esta pregunta es indispensable referirse a las tradiciones que principalmente en los pueblos latinoamericanos y norteamericanos postulan los valores que dimanan del federalismo como estimulantes de la libertad. Más concretamente, dichas sociedades se caracterizan por la identificación que hacen entre el espíritu del federalismo y la noción de gobierno propio local (local self-government), el cual a menudo coincide con la noción de libertad.

Otro argumento en favor de la relación entre federalismo y libertad es aquel que deriva de *The Federalist*, y considera que la concentración de poderes es peligrosa, o parafraseando el conocido aforismo de Acton, "power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely". Desde este punto de vista el federalismo puede considerarse como instrumento para precaver el poder absoluto, y en consecuencia, para prevenir de la tiranía.

El profesor francés René Capitant sostiene que "le fédéralisme est la seule forme vivante et concrete de démocratie". Y agrega que dicha forma de Estado es la única manera de respetar la diversidad necesaria de intereses colectivos y de asociar el ciudadano a la gestión de cada uno de ellos. Dice que la democracia debe realizarse dondequiera: en la familia (en razón de la igualdad entre el hombre y la mujer), en la comuna, en la región, en empresa

¹¹³ Smith, Louis, *La democracia y el poder militar*. Buenos Aires, 1937, Trad. de Fernando Demarco, pp. 31 y ss.

privada, en la profesión y en las Asociaciones en general. Estas formas de democracia se sostienen unas a otras, de manera que todas son solidarias, como los individuos entre sí.¹¹⁴

Para combatir esta tesis se han utilizado los siguientes puntos de vista:

a) Existen tipos de sociedades políticas que mantienen un alto grado de libertad sin llegar al federalismo, y del otro lado, regímenes federales que han soportado dictaduras. Por ejemplo, nadie niega el sistema democrático establecido en Estados unitarios, como Inglaterra, y sistemas federales con dictaduras, como el caso de Vargas en Brasil y Onganía en Argentina.

b) En cuanto a la sentencia de Acton, se sostiene que no es exactamente correcta. Y si fuera correcta, no existe la certidumbre de que la separación de poderes pueda llegar a ser el modo más apropiado para prevenir la tiranía. En efecto, según se dice, la separación de poderes puede actualmente llegar a la tiranía en virtud de la constante frustración de las mayorías y tal frustración dicta una conducta de tipo tiránico. En consecuencia, hay que admitir, con cierto escepticismo la tesis a través de la cual el federalismo se llegaría a identificar con la libertad y la democracia.

En Venezuela, la forma de Estado federal se ha identificado con la igualdad. Cada vez que se ha discutido una nueva Constitución de auténtica proyección nacional, el problema de la forma de Estado ha aparecido en la superficie. Y la vieja polémica entre centralistas y federalistas se ha replanteado. En la parte histórica de este trabajo se han hecho algunas referencias al respecto. En la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional que preparó el Proyecto de Constitución de 1961 afloró la discusión y varios argumentos se señalaron. En la Exposición de Motivos al texto constitucional de 1961 se puede leer lo siguiente: "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 autonomías 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."¹¹⁵

De allí que los trabajos de la Comisión se orientaran a encontrar "una fórmula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado". Es decir, que el cuerpo encargado de redactar el proyecto de Constitución reconoce la importancia histórica y social del federalismo, por un lado, pero por el otro, estima que la federación no se ha realizado plenamente en la

¹¹⁴ Capitant, René, *Cours de Principes de Droit Public*, Les Cours de Droit, 1951-1952, p. 334.

¹¹⁵ Ver *Exposición de motivos al proyecto de constitución nacional*, Cap. I, Disposiciones Fundamentales, Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, Imprenta del Congreso, Caracas, 1960, p. 7.

evolución constitucional de la República y es como un ideal hacia el cual debe tender la organización del Estado venezolano.

En cuanto a la expresión que usa la Constitución varias veces mencionada:

“La República de Venezuela es un Estado federal en los términos consagrados por esta Constitución”, la Comisión la consideró como una cuestión de simple semántica, que “en la vida política y jurídica no tiene un contenido inmutable”. Y agrega, “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... Los vocablos tienen su acepción propia que es la que le atribuyen los hechos históricos”.¹¹⁶

Cuando el nombrado artículo que establece la forma del Estado venezolano se discutió en las Cámaras Legislativas, el debate revivió. El Senador Ramón Escovar Salom fustigó en forma implacable la prescripción propuesta, sosteniendo que la Constitución no podía recoger en su texto una afirmación que reflejada en la realidad político-jurídica del país era incierta y que la palabra federación “no es de un uso caprichoso” por cuanto no es posible “innovar en esta materia una nomenclatura establecida por la doctrina política universal, que le ha dado una significación específica y concreta al término de Federación”. Y agrega: “Cuando se está pensando que ese Estado es realmente un Estado Federal es porque se está pensando que ese es un Estado Federal.” Dice que se trata de una ficción jurídica establecida en la Constitución la cual trae graves inconvenientes porque “no sólo desarticula, desnaturaliza el orden jurídico mismo quitándole la nitidez conceptual que el orden jurídico ha de tener sino que provoca otra serie de desajustes”.

Propone finalmente que se elimine toda mención de federalismo en la Constitución y se sustituya por el concepto de República Democrática.¹¹⁷

Los Senadores Ambrosio Oropeza, Faraco, Prieto Figueroa y Provenzali Heredia, entre otros, refutaron las argumentaciones expuestas, sosteniendo: a) Cuando el texto constitucional dice “Venezuela es un Estado Federal en los términos previstos por esta Constitución”, no se está consagrando el sistema político que se llama Federación, sino, sencillamente, que “el Poder Constituyente está rindiendo un homenaje a valores verdaderamente nacionales y venezolanos que se hallan, sin la menor duda, profundamente alojados en el Cuerpo Electoral y en la Nación”;¹¹⁸ b) Se trata de “una forma transaccional en la cual se acoge el sistema federal con las peculiaridades que presenta dentro de la realidad venezolana”,¹¹⁹ c) La Federación en Venezuela fue un movimiento de liberación nacional o como decía Lisandro Alvarado se identificó Federación con Democracia, apareciendo además como “una

¹¹⁶ Exp. de Mot. *cit.*, p. 8.

¹¹⁷ Escovar Salom, Ramón, Interv. en la Cámara del Senado, *Diarios de Debates* N° 29. Caracas, 1960, pp. 1124 a 1130.

¹¹⁸ Oropeza, Ambrosio, Interv. Cámara del Senado, D. de D. *cit.*, p. 1130.

¹¹⁹ Faraco, Francisco, Interv. Cámara del Senado, D. de D. *cit.*, p. 1132.

expresión normativa de la vida institucional,¹²⁰ y d) La participación de los Estados en el ejercicio del Poder Constituyente; o sea "la coparticipación de los órganos nacionales legislativos (el Congreso Nacional) y los órganos locales legislativos (Asambleas Legislativas) en el proceso de reforma de la Constitución."¹²¹

4) *Los Partidos Políticos en el Régimen Venezolano*. La complejidad creciente de la vida social ha hecho cada vez más necesaria la unión de los esfuerzos individuales. El desenvolvimiento de las actividades políticas determina la necesidad por la cual cada ciudadano sea llamado a participar en la vida del Estado. Ello lo obliga a intervenir, junto con sus congéneres de una u otra forma en política y a cumplir con sus deberes de ciudadano. Tales premisas llevan ineluctablemente a la conclusión de que para lograr cada hombre sus fines dentro de la sociedad y del Estado es necesaria la cooperación. Tal cooperación no es posible sin organización. Tal aspecto debe ser entendido como una forma de agrupación para llegar a objetivos determinados mediante el esfuerzo común que de ninguna manera puede significar o justificar la servidumbre moral del hombre y la degradación de la vida política. "La organización sirve, como dice Ostrogorsky, no para rebajar al individuo sino para aumentar su fuerza, no para absorber su personalidad, sino para hacer que ella sea más efectiva".¹²²

De allí que los partidos sean necesarios, como complemento de democracia, dondequiera que el hombre desee expresar libremente su pensamiento y actuar conforme a la ley para conquistar el poder.

Hoy, tal afirmación constituye uno de los axiomas más conocidos de la Ciencia Política Contemporánea. Es verdad que George Washington, en su célebre *Farewell Address* asestaba serias admoniciones contra el sistema de partidos, sosteniendo las desastrosas consecuencias que pueden resultar del espíritu partidario en general. Y John Adams escribía a Samuel B. Malcol que "hay dos tiranos en la vida humana que dominan en todas las naciones, entre indios y negros, tártaros y árabes, hindúes y chinos, griegos y romanos, británicos y galos, tanto como en nuestros sencillos, jóvenes y queridos Estados Unidos de América. Estos dos tiranos son: facción y partido".¹²³

En Venezuela también se ha planteado el mismo asunto y ha tenido sus adalides la escuela que niega a los partidos políticos. En este orden de ideas es importante mencionar la teoría de *el gendarme necesario*,¹²⁴ por la cual el

¹²⁰ Prieto Figueroa, Luis Beltrán, Interv. Cámara del Senado D. de D. *cit.* pp. 1133 a 1136.

¹²¹ Provenzalli Heredia, Elbano, Interv. Cámara del Senado, D. de D. *cit.* p. 1137. Ver también intervención del Senador Jesús Faría.

¹²² Ostrogorsky, M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, Nueva York, 1964, p. 350.

¹²³ Adams, Charles, *Works of John Adams, by His Grandson*, Boston, 1856, Tomo x, p. 21.

¹²⁴ La tesis del *Gendarme necesario* no es original de Vallenilla Lanz, como a menudo se cree. Ya con anterioridad, el peruano Francisco García Calderón, a través de una errónea

état de partis es funesto y solamente se puede gobernar mediante un régimen de paz y de tranquilidad colectiva que evite la demagogia y las consecuencias graves que pueden plantear. Esta escuela ha sido seguida, entre otros, por Laureano Vallenilla Lanz, Pedro Manuel Arcaya y José Gil Fortoul. "La Historia demuestra, dice Gil Fortoul, que, justamente, por no existir partidos doctrinarios en el Parlamento, pudo formarse desde temprano la tradición de unir todas las buenas voluntades para mejorar siempre la legislación; de suerte que a pesar de las revoluciones y no obstante la lucha por el poder entre los bandos extraparlamentarios, ni un solo congreso pueden citarse que haya sido dominado exclusivamente por la reacción o por el criterio conservador".¹²⁵ Tal aserto ha sido rebatido, entre otros, por el sociólogo Cristóbal Benítez, quien dice refiriéndose a lo anterior: "Esta afirmación sería completa si sólo se contrajese a partidos políticos bien organizados, con su directorio, su ideología definida, sus estatutos, sus congresos, su prensa, su programa. Pero es conveniente observar, antes de ir más adelante, que en este sentido son muy pocos los partidos políticos que existen aun en democracias más antiguas y avanzadas que la nuestra."¹²⁶

En realidad, y desde el punto de vista histórico, no puede hablarse de verdaderos partidos sino a partir de 1832,¹²⁷ aun cuando como dice el autor americano Hugh A. Bone, en los Estados Unidos, la lucha de los dos partidos por la Presidencia en 1832 consistió ciertas escaramuzas entre los Federalistas y los Republicanos Jeffersonianos en varias elecciones antes de la fecha indicada.¹²⁸

Tampoco en Francia puede hablarse de partidos sino de facciones durante la Revolución. Así se habla de facción de la Montaña o facción Jacobina y facción de la Gironda. Aplicando estas observaciones conceptuales a la realidad venezolana observa un sociólogo e historiador venezolano lo siguiente: "La verdad es que nuestros agresivos partidos no fueron desde sus comienzos sino agrupaciones ocasionales; desde el punto de vista social, cáscaras vacías. Y tanto, que no llegaron a sistematizar de acuerdo con los nombres que llevaban, ni lo más superficial —su plataforma política— ni lo más sustancial —su posición frente a los problemas económicos.¹²⁹ Sin embargo, el Partido Liberal en 1859 abrazó el ideario federalista y subió al poder en 1864 cuando

interpretación de los hechos históricos, había llegado a elaborar la teoría del *Dictador necesario*. (Ver Carlos Irazábal, *Hacia la Democracia*. Caracas, p. 123.)

¹²⁵ Gil Fortoul, José, *El hombre y la historia*. Caracas, 1941, p. 120.

¹²⁶ Benítez, Cristóbal, *Sociología política*. Caracas, 1941, p. 115.

¹²⁷ Cuando el Libertador Simón Bolívar, en sus históricas y lapidarias palabras de Santa Marta dice: "Si mi muerte contribuye a que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro", no se estaba refiriendo en forma alguna a los partidos políticos, puesto que éstos no existían para esa fecha. Se estaba refiriendo a las facciones y grupos con pretensiones hegemónicas que lo habían hostigado incansablemente.

¹²⁸ Bone, Hugh A., *American Politics and the Party System*. Nueva York, 1955, p. 235.

¹²⁹ Mijares, Augusto, *Interpretación pesimista de la sociología hispanoamericana*. Madrid, 1950, p. 246.

dicho movimiento triunfó, abandonando posteriormente las ideas sustentadas. Es decir, al igual que en los Estados Unidos, los Partidos afirmaron en sus programas la idea de Federación y de Centralismo. De allí que la lucha política deba ser entendida como el conocimiento histórico de los partidos y las grandes corrientes políticas orientadas a manifestar su pensamiento a través de ellos.

Es verdad que en Venezuela la vigencia de auténticos partidos políticos no viene a plasmar sino a partir de 1936, ya que como se ha dicho, los tradicionales partidos liberal y conservador, no reflejaron en su contenido el espíritu y aliento de verdaderas organizaciones políticas. En esa fecha la realidad política se impone al largo paréntesis de la dictadura, privando la idea de que los partidos son factores indispensables dentro de la democracia representativa.

En el Programa de febrero que en 1936 el General Eleazar López Contreras sometió a la consideración del conglomerado venezolano, no sólo se aconsejó sino también se instó al pueblo la necesidad de organizarse en partidos. La respuesta vino pronto y se organizaron varios partidos entre los cuales habría que mencionar la llamada Unión Nacional Republicana y Organización Venezolana (Orve). Al poco tiempo y debido, según declaraciones oficiales, a la propaganda comunista de ambos partidos, fue cancelado el permiso de los mismos y las elecciones de muchos de sus miembros fueron anuladas por la Corte Federal y de Casación.

Al iniciarse el gobierno del General Isaías Medina Angarita en 1942 se abrieron de par en par las compuertas de la legalidad a las agrupaciones partidistas y con la reforma de 1945 se eliminó el conocido inciso vi de la Constitución que prohibía la difusión de doctrinas comunistas y anarquistas. El movimiento revolucionario de 18 de octubre de 1945 derrocó al régimen medinista y permitió el libre juego de los partidos hasta llegar al 24 de noviembre de 1948, cuando se inició a raíz de un golpe de Estado la más aberrante dictadura de la historia venezolana. Unos partidos fueron inhabilitados y disueltos mientras otros fueron silenciados de la vida política nacional. El gobernante de turno negaba todo valor institucional a ese tipo de organizaciones y las libertades y garantías permanecieron suspendidas durante el decenio comprendido entre el 24 de noviembre de 1948 y el 23 de enero de 1968 en que una nueva aurora despunta y la clarinada de mejor vida se escucha en todos los rincones del territorio nacional.

A partir de esa fecha reviven las instituciones partidistas que habían sido yuguladas bajo el régimen dictatorial (Acción Democrática, COPEI, Unión Republicana Democrática y Partido Comunista de Venezuela). Estas asociaciones partidistas tienden a incrementar con el correr de los años, a causa de escisiones que algunas de ellas experimentan en su seno, por un lado, y por otro, el fenómeno de la diversificación ideológica, tan característico del temperamento latinoamericano, en oposición al "two party system", de origen

anglosajón, y el monopartidismo, que es propio de los Estados cuyo régimen político filosófico se afina en el marxismo.

Habría que añadir la inhabilitación del Partido Comunista y del Movimiento de Izquierda Venezolana, el 9 de mayo de 1962, por actividades subversivas.¹³⁰

En las últimas elecciones efectuadas el 1º de diciembre de 1968 concurren 15 partidos nacionales, 3 partidos regionales y 15 grupos de electores, lo cual le imprime al calidoscopio político nacional una gran variedad de matices. Esto es lo que se llama, aplicando los principios doctrinarios sobre la materia, el *multipartidismo*.

Dentro del sistema republicano que la Constitución y la Ley establecen, pueden señalarse tres tipos principales de asociaciones:

a) Las sociedades.

b) Los grupos con objetivos económicos, pero sin responsabilidad personal de sus miembros, o con responsabilidad limitada. Dentro de esta categoría deben incluirse las Sociedades Anónimas las Sociedades de Responsabilidad Limitada y las diversas clases de cooperativas.

c) Las asociaciones con objetivos ideológicos, donde habría que mencionar a los partidos políticos.

Al efecto, el artículo 114 de la Constitución reza que "todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional". Y agrega: "El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley."

Del precepto indicado se desprende que los partidos, cuya naturaleza es eminentemente sociológica se encuadran dentro de la Constitución, conforme a las proyecciones del Derecho Constitucional Contemporáneo. Hay países, sin embargo, que no admiten esta asimilación de la Política y el Derecho.¹³¹

La reglamentación de los Partidos Políticos en Venezuela se estampa en la

¹³⁰ Ver decreto N° 752, de 9 de mayo de 1962, por el cual se suspenden en su funcionamiento y se prohíben las actividades de los partidos Comunistas de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria. La Suprema Corte de Justicia, en sentencia de 3 de octubre de 1963 se encargó de precisar el alcance del Decreto mencionado, declarando que los actos de inscripción de los Partidos Comunistas de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria no están viciados de nulidad; pero carecen de valor o vigencia para producir los efectos que de acuerdo con la Ley les son propios. En consecuencia, ninguna autoridad puede conceder autorizaciones basadas en dichos actos para que los referidos partidos efectúen actividades políticas, hasta tanto dicha inhabilitación no sea derogada o revocada. Los magistrados José Gabriel Sarmiento Núñez y Saúl Ron salvaron el voto por no estar de acuerdo con los presupuestos doctrinarios en que se basa el fallo citado. La inhabilitación del Partido Comunista de Venezuela fue suspendida por decreto presidencial N-17 de 26 de marzo de 1969.

¹³¹ En los Estados Unidos, por ejemplo, los partidos tienen carácter extralegal, a pesar de los intentos que se han hecho para regular su funcionamiento, principalmente en relación con las elecciones primarias. (Ver E. E. Schattschneider *Régimen de partidos*, Trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1964, p. 33.)

Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 15 de diciembre de 1964, la cual deroga el Decreto N° 120 de 15 de marzo de 1951, emanado de la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela sobre garantías de asociación y reuniones.

En cuanto a la elección o determinación de los elegidos para actuar en funciones legislativas y municipales,¹³² el régimen vigente en el país se conoce con el nombre de representación proporcional de las minorías, "sistema de Hond't" o de cociente electoral. Tal sistema tiende a estimular el pluripartidismo en ese país. Cada líder político, por modesto que sea su capital ideológico y pequeño su acopio de votos en la justa comicial tiene siempre la posibilidad de acceder a una curul en los cuerpos deliberantes por cociente electoral, o en último caso, por cociente nacional. Ello le da base para reclutar sus adeptos, fundar su minipartido e intervenir en el proceso de elecciones. La diversificación de partidos o *parteinstaat* no se conforma, sin embargo, con la dispersión de los mismos en el momento de tomar decisiones. En efecto, los grandes partidos nacionales están provistos de organismos centrales poderosos, cuyos puntos de vista son acatados por las autoridades seccionales y las mismas bases, salvo cuando se trata de cuestiones cruciales que imponen la convocatoria de Convenciones Nacionales o Reuniones con todos los representantes regionales. Dichas convenciones se celebran siempre en la capital de la República. No existe descentralización partidista en el escenario de la política nacional. Los miembros de un partido en los Cuerpos Deliberantes, cuando discuten determinado problema llevan una línea previamente trazada y es sumamente difícil que dicha directriz llegue a quebrarse si el asunto es sometido a votación. Lo que puede suceder, y así ha efectivamente ocurrido en Venezuela, es el hecho por el cual las líneas han tenido que ceder a presiones centrífugas, dando un paso atrás, como ocurrió con la Reforma Tributaria en 1966.

El centralismo de los partidos adquiere carácter más acentuado si se observa que, ni desde el punto de vista legal ni en la práctica, existe impedimento alguno para que los Candidatos a Diputados o Senadores residan fuera de la jurisdicción del Estado que los elige. Es más, se da el caso de que, en razón de esta elección por medio de listas aparezcan electos como Representantes de un Estado, Senadores y Diputados que no residen en su territorio y que apenas lo han visitado tres o cuatro veces en campaña electoral.

Esta centralización repercute desfavorablemente en lo que respecta a los intereses locales, que deben ser defendidos por los representantes de las regiones. Y no es aventurado el afirmar que dentro del sistema venezolano, los elegidos no son escogidos por los habitantes del Estado sino por aquellos partidos en cuyas listas figuran. No se trata de elección de personas. Se trata

¹³² El Presidente de la República es electo por sufragio universal, directo y secreto, pero se considerará electa a la persona que haya obtenido mayoría relativa. En cuanto a los jueces, el sistema que priva es el de la designación.

de escogencia entre partidos. Ello deteriora, indudablemente la democracia representativa, de suerte que el carácter de verdaderos representantes del pueblo queda debilitado, por no decir anonadado e hipostasiado dentro de las mismas características del sistema.

5) *El Distrito Federal y los Territorios Federales.* Tanto el Distrito Federal como los Territorios Federales, los Estados y las Dependencias Federales constituyen las entidades en que se divide el territorio de la República de Venezuela, a los fines de su organización política (Art. 9 de la Constitución).

La ciudad de Caracas, dice el Artículo 11 de la Constitución es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Agrega dicha disposición que ello no impide el ejercicio transitorio del Poder Nacional en otros lugares de la República. Es decir, que por razones diversas, la capital de la República no debe ser siempre la sede de los Poderes Públicos.

Tanto el Distrito Federal como los Territorios Federales se organizarán por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal.

El Distrito Federal fue creado después del triunfo de la Revolución Federal. Al efecto, se retiraron del Estado Caracas (antigua Provincia de Caracas) varias porciones, para erigirlo, y se le dividió en tres departamentos: Libertador, Vargas y Aguado. Los territorios federales, pueden considerarse también como un producto del sistema federal consagrado en la Constitución de 1864.

El 9 de marzo de 1864, por Decreto del General Falcón se organizó el Distrito Federal en su régimen político y administrativo. Se ratificó a Caracas como capital de la República y se designó a Petare como capital del Estado Caracas. En la Constitución de 1864 los Estados se comprometieron en las bases de la unión, a ceder a la nación el territorio que fuera necesario para integrar el Distrito Federal (Art. 13, ordinal 3º). Posteriormente se impuso el próximo Congreso acerca del lugar que se hubiere escogido para erigir el Distrito Federal. Se pensaba, y así también lo proyectó Brasil,¹³³ fundar una ciudad, como Washington, que sirviera de sede a los poderes Públicos y capital de la Federación. En la Constitución de 1893 los Estados se comprometieron a ceder a la Nación para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no excediera de 100 kilómetros cuadrados, en el cual se edificaría la capital de la Unión. Sin embargo, ya en la Constitución de 1901, se decide definitivamente dejar a Caracas como capital de la República.

No siempre ha sido Caracas la capital. Durante la Colonia, la sede de los Representantes del Poder Español era la ciudad de Coro, hasta el año de 1536 cuando se decide su traslado a la ciudad de Caracas, que vendría a ser la capital de la capitanía General de Venezuela. También Valencia ha sido capital de la República en dos ocasiones: 1512 y 1830.

¹³³ La ciudad de Brasilia fue fundada hace poco por el Presidente Juscelino Kubitschek.

La ciudad de Caracas fue fundada en 1567 por Don Diego de Lossada, según anota el autorizado escritor Oviedo y Baños. El mismo historiador describe el sitio en donde se fundó la capital de la República en la siguiente forma: "En un hermoso valle tan fértil como alegre y tan ameno como deleitable, tiene su situación la ciudad de Caracas, en un temperamento *tan del cielo* que sin competencia es el mejor de cuantos tiene América, porque parece lo escogió la primavera para su habitación continua, pues en igual templanza todo el año, ni el frío molesta, ni el calor enfada, ni los bochornos del estío fatigan, ni los rigores del invierno afligen."¹³⁴

La capital de la República se estableció en Caracas a raíz de la independencia en 1811. Sin embargo, la preponderancia, primero de la capital y después de la provincia de Caracas, se remontan a la época misma en que se discutía el primer congreso venezolano en 1811. En efecto, con antelación a la independencia ya la provincia de Maracaibo había sido dividida en tres, y separada Barcelona de la provincia de Cumaná, sólo quedaron intactas las provincias de Caracas y de Barinas.

Cuando se reúne el primer Congreso venezolano la división de la provincia de Caracas es reclamada constantemente. "La división de la provincia de Caracas, decía Antonio Nicolás Briceño, la imponen las otras provincias como una condición *sine qua non* para establecer la confederación venezolana. De otro modo el pacto federado sería irrisorio pues dada la población y riqueza de Caracas, las otras provincias no tendrían fuerza suficiente para obligarla a cumplir las obligaciones que contrajera."¹³⁵ Cuando se discute el nuevo Estado Federal de 1811 se considera que todas las ventajas de Caracas como Capital, residencia de las autoridades políticas, militares y económicas, a donde ha fluido la riqueza de su jurisdicción, cesarán al constituirse la nueva república federal, pues cada provincia independiente tendrá su capital, que vendría a ser entonces el centro donde drenará la riqueza de la respectiva jurisdicción.

¿Ocurrió en la realidad lo esperado por el Constituyente de 1811? La verdad es que hoy la capital de la República experimenta una hipertrofia general acicateada por el excesivo centralismo del régimen venezolano. "El desarrollo del país en los últimos treinta años, dice Brewer Carías, desde el punto de vista social, demográfico y económico, o en otras palabras, la transformación del país nacional se ha reflejado particularmente —y no podría ser de otro modo— en la ciudad de Caracas." Y agrega "La ciudad capital de los años treinta no es ni la sombra de la problemática y pujante ciudad de hoy en día, desbordada en cuanto a su crecimiento urbano".¹³⁶

La Ley especial que regula la organización del Distrito Federal es de 14

¹³⁴ Oviedo y Baños, *Historia de la conquista y población de la provincia de Venezuela*. Caracas, 1911, p. 226.

¹³⁵ Siso, Carlos, *Formación del Pueblo Venezolano*. Madrid, 1953, Tomo II, p. 254.

¹³⁶ Brewer Carías, Allan Rondolph, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*. Caracas, 1968, Prólogo, p. viii.

de octubre de 1936, reformada parcialmente en su artículo 62 por ley de 17 de julio de 1937. Conforme a ese texto la primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejerce por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción. Lo relativo a la conservación del orden público y seguridad de las personas, de la propiedad, competen al Presidente de la República, quien tiene como órgano al Gobernador. De otra parte, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Ministerios, el Gobernador es miembro del Consejo de Ministros, pero su actuación se limita a los asuntos que incidan sobre la jurisdicción del Distrito Federal.

En cuanto al régimen administrativo y económico, está a cargo del Concejo Municipal y del Gobernador, como Autoridad Ejecutiva. De suerte que el Gobernador tiene una doble faz: en lo civil y político es el órgano inmediato al Presidente de la República y en lo económico y administrativo es el ejecutor de las decisiones del Concejo Municipal.

Como dice Arellano Moreno "el régimen municipal del Distrito Federal tiene una organización específica y diferente del resto de municipios. El Gobernador no sólo comparte con el Concejo Municipal una serie de atribuciones sino que ejerce el derecho de veto lo que permite hacer prevalecer su voluntad sobre la del Concejo".¹³⁷

El Supremo Tribunal de Venezuela ha conocido de infinidad de problemas derivados de la pugna que a menudo se ha planteado entre el Gobernador del Distrito Federal y el Concejo Municipal, a los fines de deslindar los respectivos campos de competencias. Parece que la Corte le ha dado una interpretación extensiva a la función administrativa del Gobernador, mientras ha querido confinar al Concejo Municipal del Distrito Federal dentro de su actividad eminentemente legislativa. Asimismo, la jurisprudencia se ha orientado a señalar que el Concejo Municipal del Distrito Federal "carece de facultades implícitas, es decir, de todo poder tendiente a regular materias que no le están taxativamente atribuidas por la ley".¹³⁸

Según Decreto de 13 de octubre de 1950 se establece para fines estadísticos y censales el ÁREA METROPOLITANA DE LA CAPITAL DE LA REPÚBLICA, formada por el Departamento Libertador, excepto la Parroquia Macarao, y una pequeña parte de la Parroquia Sucre, y por el Distrito Sucre del Estado Miranda, excepto los Municipios Baruta, el Hatillo y Petare. La Constitución se refiere a la posibilidad de coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal. (Último aparte del Artículo 11.)

El crecimiento demográfico, social y económico de la ciudad de Caracas,

¹³⁷ Arellano Moreno, Antonio, "La organización política y administrativa", en *150 años de Vida Republicana*, Caracas, 1961, Volumen II, p. 79.

¹³⁸ Ver "Sent. de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937", *Memoria de la Corte Federal y de Casación*, Tomo I, p. 394.

estimulado por el centralismo administrativo, tiene planteados innumerables problemas de tipo jerárquico y estructural dentro de lo que se llama el área metropolitana. Por ejemplo, la coexistencia de diversas autoridades en diferentes planos y niveles, como el Ejecutivo Nacional, Ejecutivo del Estado Miranda, Gobernador del Distrito Federal, Concejo Municipal del Distrito Federal y Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. El profesor Brewer Carías considera esta cuestión como la más importante y dice: "la evolución de la metrópoli moderna lamentablemente no ha sido acompañada de una evolución apropiada del sistema de Gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos y ha invadido otras jurisdicciones municipales".¹³⁹

Parece que la solución más viable a fin de zanjar los problemas de competencia dentro del área metropolitana consistiría en la dictación de la ley especial a que hace referencia la Constitución en su artículo 11. Como dicen los proyectistas "De esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad, que desborda los límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal".¹⁴⁰

En cuanto a las autoridades más importantes dentro del Distrito Federal, además de las indicadas habría que hablar de los Prefectos, que son los órganos y agentes inmediatos del Gobernador en cada Departamento, cuya designación hace el Presidente de la República de los candidatos que postule el Gobernador, los Jefes e Inspectores de Policía y los Prefectos de Parroquia, nombrados por el Prefecto de Departamento, previa aprobación del Gobernador.

Finalmente, no es el Distrito Federal la única excepción al sistema federal, de la platónica autonomía de los Estados limitada a sus Asambleas Legislativas, sus leyes propias y su gobierno local. Otra excepción se refiere a los Territorios y Dependencias Federales, cuya organización se rige por leyes orgánicas que dicta el Congreso Nacional y su gobierno depende directamente del Ejecutivo Nacional.

La Constitución establece en su artículo 13 que "por ley especial podrá darse a un Territorio Federal categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del Territorio respectivo".

Al igual que en el Distrito Federal, la autonomía local ha quedado bastante restringida en favor del Poder Central. El profesor E. Wolf critica en su *Tratado de Derecho Constitucional*¹⁴¹ que ambos Territorios se encontraran regidos para aquella época por dos leyes idénticas: una para cada territorio, y estima necesario que se promulgue una sola ley para ambos. Así se hizo al dictar el Poder Legislativo Nacional la Ley Orgánica de los

¹³⁹ *Op. cit.*, p. 132.

¹⁴⁰ *Exp. de Motivos al Proyecto de Constitución Nacional*, cit. p. 10.

¹⁴¹ Wolf, Ernest, *op. cit.*, tomo I, p. 138.

Territorios Federales de 14 de septiembre de 1948, que derogó la Ley Orgánica del Territorio Federal Amazonas de 31 de julio de 1940 y la Ley Orgánica del Territorio Federal Delta Amacuro, de 23 de julio de 1940.

En cada uno de los Territorios Federales existe un Gobernador, de la libre elección y remoción del Presidente de la República y un Concejo Municipal integrado por siete miembros, también de elección popular.

Los Territorios Federales se denominan Amazonas y Delta Amacuro, situado el primero en el nacimiento del Orinoco y el otro en su desembocadura. Sus capitales respectivas son Puerto Ayacucho y Tucupita.

En lo que respecta las Dependencias Federales son las islas venezolanas del mar de las Antillas, con excepción de Margarita y Coche, que forman el Estado Nueva Esparta.