

**UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**CRITICA AL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DEL
DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

Trabajo Especial de Grado,
presentado como requisito parcial
para optar al Grado de Especialista
en Derecho Administrativo.

Autor: Héctor J. Pantoja Pérez-Limardo

Tutor: Víctor R. Hernández-Mendible

Valencia, Julio de 2007.

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado (a) por el ciudadano Abogado Héctor José Pantoja Pérez Limardo, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: "Crítica al significado de la Autonomía como principio del Derecho de la Organización del Estado"; Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los 23 días del mes de Julio de 2.007.

Víctor Rafael Hernández Mendible
CI. 7.950.871

*A Magaly Concepción y Héctor Ramón,
mis padres con Dios,
a quienes debo todo.*

*A Reina María, mi única hermana.
A través de ella
vino a enseñarme la vida
lo que significan
la compañía
y la aceptación incondicionales.*

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer la ayuda, determinante en el proceso de investigación y redacción de este trabajo, prestada por cinco personas. En primer lugar, el gesto generoso del presbítero Mikel de Viana, cuando, en el marco de un congreso sobre Políticas Públicas celebrado en Catia La Mar, me ofreció en obsequio los apuntes de su conferencia. Hoy sus ideas forman parte de este trabajo.

En segundo lugar, quiero agradecer el desprendimiento con que Julio Alejandro Pérez Graterol, mi amigo de infancia, compañero de estudios de secundaria y postgrado, más de una vez compañero de trabajo, y quien representa para mí una referencia, me ofreció en préstamo los libros de su biblioteca que consideró de utilidad. Más de uno de esos libros aparecen hoy considerados como referencias bibliográficas.

Igualmente, quiero agradecer a mi también amigo y compañero de universidad Gilberto Guerrero Rocca, por la preocupación (verificada en la inmediatez y la gratuidad) con la que me hizo llegar los últimos trabajos que precisé revisar para concluir la redacción de esta investigación.

Por último, manifiesto mi más profundo agradecimiento a Magaly Concepción Pérez-Limardo de Pantoja y a Reina María Pantoja Pérez-Limardo por el cariño y el interés con los que leyeron mi trabajo en busca de errores gramaticales. También les agradezco el estímulo que me dieron.

INDICE GENERAL

RESUMEN	<i>viii</i>
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULOS	
I. LA VISIÓN QUE SE HA TENIDO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN VENEZUELA	6
A. La Autonomía como Principio General del Derecho de la Organización del Estado.....	6
B. La significación dada a la Autonomía por la doctrina y legislación positiva venezolanas	10
C. La influencia de la significación dada a la Autonomía por la Doctrina y legislación patrias en la Jurisprudencia venezolana.....	21
II. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	28
A. Consecuencias del significado actual de la Autonomía en el crecimiento de la Administración pública central	28
B. Consecuencias del significado actual de la Autonomía en el cumplimiento de los fines de la Administración pública venezolana..	35
C. Consecuencias del significado actual de la Autonomía en el acercamiento del Poder y los Servicios públicos al ciudadano.....	39
D. Consecuencias del significado actual de la Autonomía en la efectividad del proceso de descentralización intentado en	

Venezuela.....	42
III. POSICIONES TEÓRICAS QUE INFLUYERON EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO VIGENTE EN VENEZUELA.....	49
A. Posiciones teóricas que dieron origen al significado de la Autonomía vigente en Venezuela	49
B. Vigencia de las circunstancias que permitieron el nacimiento de la teoría del Poder Municipal y el postulado actual de la Autonomía.....	54
CONCLUSIONES	62
REREFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	66

**UNIVERSIDAD CATOLICA “ANDRES BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**CRÍTICA AL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DEL
DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

Autor: Héctor J. Pantoja Pérez-Limardo
Tutor: Víctor R. Hernández-Mendible
Fecha: Julio, 2007

RESUMEN

Este trabajo versa sobre el significado atribuido a la autonomía dentro del derecho de la organización del Estado y los inconvenientes que ha traído consigo, con la finalidad de ayudar a encontrar una nueva interpretación que permita que los procesos de descentralización, acercamiento del Poder Público al ciudadano y prestación de servicios generales se logren de forma práctica y efectiva. Con la interpretación actual se logró la duplicación en número de la Organización del territorio, el agotamiento de la actividad de la Administración en tareas de coordinación, el alejamiento de las poblaciones de las tareas del Estado y del control político, y el entorpecimiento del proceso de descentralización. Se concluye que la autonomía no debe entenderse como esfera de competencias tasadas, que debe relacionarse, más bien, con una aptitud para ser titular de relaciones jurídicas y que no deben confundirse los conceptos de titularidad y gestión de las competencias otorgadas a las Administraciones porque esta situación hace que solamente los órganos que tienen asignada la titularidad de una competencia sean los que puedan gestionarla, creando rigidez en la estructura organizativa del Estado, razón por la que los grandes servicios generales no llegan efectivamente a los beneficiarios. Este trabajo es un estudio monográfico a un nivel descriptivo. La técnica que se utilizó en esta investigación, fue la de análisis de contenido. El proceso de recolección de la información se hizo a través de la lectura evaluativa, del resumen lógico y las fichas de trabajo. El

resultado de este estudio determina las ventajas que tiene para la organización del Estado y los procesos de prestación de sus servicios generales, una nueva significación de la autonomía que tenga como norte al ciudadano, fin de toda actividad de la Administración.

Descriptores: Autonomía, servicios generales, competencia, titularidad, gestión.

INTRODUCCIÓN

El presente es un trabajo de "Ciencia Administrativa" y, por tanto, su finalidad apunta hacia la finalidad de esta disciplina: el conocimiento de los principios conforme a los cuales deben disponerse la acción de las autoridades que tienen a su cargo los intereses sociales y políticos así como la ordenación de las estructuras administrativas que éstas ocupan.

Algunos han llamado a la Ciencia Administrativa la ciencia de las relaciones entre la Sociedad Mayor, que es el Estado, y los administrados. En todo caso, aquellos principios que sirven de guía a la actividad de las autoridades sólo deben tener como objetivo materializar la realidad, destino y misión de la Administración pública, es decir, estar al *servicio* de los ciudadanos.

Por las anteriores razones, el presente trabajo no está disuelto en una concepción estrictamente jurídica del Derecho administrativo y, más bien, ha pretendido estudiar, desde los límites que planteó la presente investigación, una forma de *organización* de la Administración pública que aumente su

eficacia, reduciendo costos y esfuerzos materiales y humanos. De cualquier forma, el estudio jurídico que aquí se haya hecho de los principios y conceptos aquí tratados, ha tenido como norte la búsqueda de esa nueva fórmula de organización de la Administración.

El tema o idea central que sostiene la investigación, es la significación que se ha venido atribuyendo al principio de autonomía como principio del Derecho de la Organización del Estado y los consecuentes inconvenientes que ha traído consigo en el encuentro de fórmulas de articulación de las diferentes estructuras subjetivas que componen al Estado venezolano, llámense República, Estados y Municipios, con miras a la prestación efectiva de los servicios generales del Estado, el acercamiento del poder al ciudadano, y el ejercicio del control político por parte de los administrados.

Se han querido sugerir las ventajas que tiene para el Derecho de la Organización del Estado y el cumplimiento de los fines de éste último, una nueva significación de la *autonomía*. Para ello, se ha recurrido a las fuentes normativas que desde 1950, aproximadamente, en Venezuela, han venido a disponer la Organización de la Administración pública venezolana y la manera de relacionarse de todos sus órganos y estructuras. Para descubrir el origen de las posiciones teóricas que influyeron el diseño y la creación de todo el material normativo revisado, se estudiaron las formulaciones iniciales

del régimen municipal francés redactadas por el ministro Turgot, previas a la Revolución francesa, así como las formulaciones de este régimen municipal, surgidas con ocasión de la misma.

Una de las limitaciones de la investigación la constituyó la ausencia de compilaciones normativas sobre el Derecho de la organización del Estado y la Administración pública que facilitaran la búsqueda de las referencias legales. También constituyó una limitación la escasez de bibliografía relacionada con la autonomía como principio general del Derecho de organización, de bibliografía relacionada con el Municipio y régimen municipal venezolano, y la inexistente bibliografía nacional dirigida a resolver problemas de Organización o de Ciencia Administrativa. Sin embargo, la calidad de las referencias encontradas y la autoridad de los autores consultados, garantizan el cumplimiento de los objetivos planteados cuando se proyectó este trabajo.

Para el alcance preciso de estos objetivos se siguió un proceso de investigación analítica y de desarrollo conceptual con apoyo de la revisión bibliográfica, teniendo presentes el carácter monográfico y el nivel descriptivo de la investigación.

El trabajo está compuesto por tres partes o capítulos. La primera de ellas aborda el tema de la visión y significación que se le ha dado a la autonomía en Venezuela; su naturaleza jurídica, las definiciones de la autonomía dadas por la doctrina y la legislación y la influencia de estas definiciones en las decisiones del Poder Judicial venezolano. El segundo capítulo estudia el tema de las consecuencias que ha tenido la visión de la autonomía descrita en la primera parte del trabajo para los Administrados y para la organización del Estado en Venezuela, enumerando cuatro consecuencias referidas a: el crecimiento de la Administración pública, el cumplimiento de los fines de ésta última, el acercamiento del poder al ciudadano y el ejercicio del control político por parte de éste, y la efectividad del proceso de descentralización. El tercero y último capítulo trata de las posiciones teóricas que influyeron la construcción del significado de la autonomía vigente en Venezuela, para terminar con un cuestionamiento acerca de la presencia en la actualidad de esas circunstancias.

El trabajo demuestra que con una interpretación del principio de autonomía distinta a la vigente, es posible producir en Venezuela un proceso de descentralización, de acercamiento del Poder público al ciudadano y una prestación de los servicios generales del Estado de una manera práctica y efectiva.

Durante el desarrollo de la investigación se emplean recurrentemente los conceptos de autonomía, servicios generales, competencia, titularidad, gestión y se aluden de forma constante a las personas públicas territoriales por excelencia: la República, los Estados y los Municipios. En algunos pasajes se equivalen los conceptos de República, Administración nacional o Central nacional y Estado. Cuando ha querido diferenciarse al Estado de la República o Administración central, ha pretendido aludirse al Estado como globalidad, entendiéndolo como reunión de sus tres elementos compositivos: población, todos los elementos de poder y sus estructuras subjetivas y el territorio.

I. LA VISIÓN QUE SE HA TENIDO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN VENEZUELA

A. LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

La Constitución de la República, en su artículo 159, define a los Estados como entidades “autónomas”, y en su artículo 168 hace lo mismo con los Municipios. Esta elevación de la autonomía a rango constitucional, y su establecimiento, por la propia Constitución, como elemento definidor de las Administraciones públicas territoriales, la convierte en valor superior del ordenamiento jurídico venezolano y, por ende, en *principio básico* de éste último.

La Constitución de la República concibe a la autonomía, pues, como un rasgo caracterológico de las primeras personas jurídicas públicas que conoce el derecho público: las territoriales. De acuerdo al texto fundamental, éstas Administraciones públicas perderían su fisonomía si está ausente de

ellas la *autonomía*. Tomando en consideración el hecho de que estas Administraciones públicas territoriales conforman, entre otros sujetos de derecho público, los pilares fundamentales de la estructura interna del Estado, puede afirmarse que la *autonomía* es un principio ordenador del derecho de la organización del Estado venezolano.

Entender a la autonomía de esta forma, es decir, como un *principio general del derecho* (de la organización del Estado), resulta muy importante. No sólo porque quede la autonomía expresada como una de las convicciones ético-jurídicas más importantes en la estructuración de las Administraciones públicas dentro del Estado democrático; el asunto no queda en el mero enunciado de la autonomía como valor superior. La importancia real de estos principios generales está en su funcionalidad propia, que consiste en ordenar, dándoles todo su sentido y alcance, a las distintas normas reguladoras disponibles, en este caso, para el régimen jurídico de la organización del Estado, y a la vez, ser los que precisen, “según una lógica propia, la articulación de todas ellas, así como la solución procedente en caso de insuficiencia de alguna de ellas o de laguna” (García de Enterría y Fernández -1995, 76).

Pero esto último es posible por virtud de las capacidades características de los principios generales del Derecho, dentro de las cuales podría ubicarse el

poder que tienen para influir el ordenamiento jurídico y su responsabilidad en prestarle a este último su dinamicidad propia, su innovación y su constante evolución. La primera de estas capacidades es la *capacidad heurística*, que como su nombre lo indica, les otorga la posibilidad de, a través de ellos, resolver problemas de *interpretación* normativa y también de simples actos en vista de una solución. La segunda es la *capacidad inventiva*, para crear o descubrir combinaciones nuevas. La tercera y última capacidad es la *organizativa*, para ordenar los actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica (García de Enterría y Fernández, p. 77).

Otro asunto de vital importancia es entender el origen de estos principios generales, para lo cual, resulta preciso dejar sentado el carácter “técnico” de los mismos; no en vano son principios “del Derecho” y no de otro arte o disciplina. Que sean principios técnicos significa que han nacido de la experiencia de la vida jurídica y, por tanto, han sido desde siempre las técnicas concretas del Derecho las que los moldean y otorgan toda su forma. En palabras de García de Enterría y Fernández (1995, 79), no se ha llegado a modelar a los principios generales del Derecho “en absoluto por un simple proceso de deducción o concreción desde las primeras verdades ontológicas o morales”, sino a través de la práctica aplicativa del Derecho y especialmente la jurisprudencia, que es la práctica aplicativa del Derecho dotada de mayor autoridad y a la vez con mayor *capacidad conformadora* del

manejo futuro del principio, y la doctrina o ciencia jurídica en la medida en que ha cumplido con su función propia, que no es la de la mera esquematización convencional, sino la inspiración y explicación del sistema institucional del ordenamiento que permitan un mejor funcionamiento del mismo.

Esta explicación sobre el origen de los principios generales del Derecho atribuye la responsabilidad por el contenido y significación de la autonomía en el ordenamiento jurídico venezolano, a la doctrina y jurisprudencia patrias. En efecto, todo el alcance explicativo que pueda tener la autonomía en este momento es debido a la construcción que de ella han hecho la doctrina y el debate forense venezolanos. Lo cual arroja sobre los aplicadores del Derecho una gran tarea: la de pensar en lo efectiva que haya sido hasta ahora la actual significación de la autonomía como principio general del Derecho de la Organización del Estado.

Pensar en la capacidad transformadora de la práctica aplicativa del Derecho a través de sus principios generales invoca un designio esperanzador e inspirador. Centra la atención en la vocación del ordenamiento hacia su propio perfeccionamiento. Abre la posibilidad de mejorar, de avanzar, de corregir, de innovar y evolucionar el funcionamiento institucional del ordenamiento jurídico venezolano.

B. LA SIGNIFICACIÓN DADA A LA AUTONOMÍA POR LA DOCTRINA Y LEGISLACIÓN POSITIVA VENEZOLANAS

En Venezuela existe consenso alrededor de dos características principales que conforman dos rasgos inequívocos de la autonomía según la construcción que la doctrina científica ha hecho de ella con ayuda de la legislación positiva. Estas características podrían resumirse así: (i) La autonomía se reduce a una enumeración tasada de competencias, lo que implica que ser más o menos autónomo para un sujeto de derecho público, significa tener más o menos competencias atribuidas a su favor. La medida de la autonomía viene dada por el tamaño del catálogo de competencias propias de una Administración; y (ii) Esta enumeración de competencias es exclusiva, es decir, conforma una esfera imperturbable; una esfera donde no cabe injerencia por parte de otros Poderes Públicos o sujetos de derecho. Bastará una pasada por las nociones que al respecto tienen tres principales autores venezolanos y algunos pocos instrumentos normativos para justificar lo dicho hasta aquí.

El primero de los autores es Brewer-Carías, quien ha explicado a la autonomía como una institución definidora de una esfera propia de atribuciones a favor de una determinada entidad, en la que no se permite la

injerencia de otros sujetos de derecho. En efecto, así lo ha dejado saber al definir al Municipio como “un nivel político territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una **cuota parte del Poder Público** en el sistema de distribución vertical del Poder” (1989, 14-15), y al definirlo a su vez, como “entidad **autónoma**, lo que implica que en sus competencias propias *no hay injerencia* de los otros niveles” (1989,15). (Resaltados añadidos).

La afirmación referida a la división del poder público en cuotas partes, apunta hacia la concepción de estas divisiones del poder como compartimientos estancos, es decir, como esferas de competencias inconexas entre sí, atribuidas, en teoría, a cada nivel político territorial con carácter de exclusividad. También apunta esta afirmación hacia la reducción de la autonomía a la enumeración de atribuciones. Por su parte, la noción de no injerencia, se refiere más bien al resguardo de esa exclusividad.

Es por esto que resulta natural que la principal implicación de esta visión de la autonomía tenga que ser, según el propio Brewer-Carías (1989, 17), que la intervención de cualquiera Administración de cualquier nivel político territorial en la gestión de las competencias de otra Administración, deba ser entendida como usurpación de atribuciones. El autor lo explica de la siguiente forma:

Ha sido muy frecuente la participación de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, denunciadas tanto por los Municipios como por el Poder Nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias o usurpación de funciones, cuando un órgano del Poder Municipal invade competencias de un órgano del Poder Nacional y viceversa. La Corte Suprema tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.

Y ha sido así como ha manifestado que existe una garantía de la autonomía (aunque en este caso continúe hablando de la municipal) formulada como una garantía objetiva de orden constitucional, que implica que las invasiones de competencias y lesiones a la autonomía por parte de los órganos de la República y de los Estados, se consideran usurpación de funciones y autoridad, cuyos actos son nulos y pueden ser anulados por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales contencioso-administrativos. El autor realiza tal afirmación, amparándose en los artículos 121 y 215 de la Constitución de la República de 1961 y en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal derogada (1989, 19).

Un trabajo de Romero-Muci (1997, XL), el segundo autor a analizar, también conforma la evidencia del arraigo en la doctrina venezolana de la visión limitada de la autonomía que se viene describiendo. Para este autor, la autonomía de una Administración viene dada por las competencias que de

una manera expresa le confieran a esa Administración la Constitución y las leyes. Textualmente afirma Romero-Muci:

El Municipio es autónomo dentro de la '*Organización Nacional*' y como a toda autonomía le corresponde los poderes, **competencias** y funciones que de una manera expresa le confieren la Constitución Nacional y las leyes. Por lo tanto, se hace palmario que la autonomía del Municipio no significa un poder absoluto y radicante, sino relativo. (Negritas añadidas).

Este autor expresamente califica a la autonomía como poder relativo, no disimulando la visión disminuida y limitante de las potencialidades de la Administración pública que tiene de este concepto. Y reitera su idea de que autonomía es sinónimo de "esfera propia de atribuciones", añadiendo el dato, compartido por Brewer-Carías, de que existe la garantía constitucional de no intervención de otros poderes o entidades, que implica que los actos dictados autónomamente por una Administración sólo sean revisables por los órganos de justicia. Así lo dice el propio autor:

Autonomía significa, no un poder absoluto, sino el reconocimiento constitucional de una **esfera propia de atribuciones**, no modificables por la Ley Nacional, entre las cuales figura, principalmente la libre elección de sus autoridades y la autosuficiencia financiera, la gestión de sus competencias y la **garantía jurídica de que sus actos sólo serán revisables por los órganos judiciales** del Estado (Negritas añadidas).

El tercer autor, del cual parecen provenir las ideas de Brewer-Carias y Romero-Muci, antes citados, es Moles Caubet, quien ya en 1963 afirmaba que "toda autonomía es reductible, en último término, al ejercicio de poderes *calificados* -de distintos órdenes- *que versan únicamente sobre determinadas materias*. El número mayor o menor de poderes y materias marca la extensión de la autonomía" (p. 235) –resaltado añadido-; pero además, destacaba como aspecto singular de la autonomía el tema de la no injerencia de otros Poderes o sujetos de derecho en las competencias del titular, dando a entender también que la autonomía está contenida en compartimientos herméticos: "la peculiaridad distintiva de los poderes autónomos estriba en que excluyen cualquier otro que de alguna manera condicione -al menos ordinariamente- sus decisiones, salvo por la vía jurisdiccional" (p. 235).

Antes de realizar estas afirmaciones Moles Caubet (1963, 234) reconoce la complicación que ofrece la elaboración de un concepto de autonomía que, según afirma, "confronta una primera dificultad con el empleo de su propio nombre. En efecto, tal vocablo, que procede del léxico jurídico, ha desbordado su recipiente originario sin que el recuerdo de su procedencia, su etimología contribuya a esclarecer el significado". Posteriormente, ofrece un significado de la autonomía *propriamente dicha*, la cual –dice:

...se ofrece siempre como el 'status' jurídico de un sujeto de Derecho Público, determinativo de una manera de ser que afecta a sus posibilidades de obrar. En este sentido

constituye una capacidad legal no originaria -como la soberanía que es un atributo necesario-, sino derivada, o sea, conferida por la Constitución o Ley (p. 235).

Y es que efectivamente, han sido la Constitución y la ley los instrumentos idóneos para soportar el consenso doctrinario sobre la autonomía como esfera imperturbable de atribuciones tasadas. En este sentido, resulta preciso citar el artículo 30 de la Constitución de la República de 1961, en cuyo contenido se encuentran tanto el sentido restringido de la autonomía (en este caso de la municipal) a las materias propias de la vida local (concepto sobre el cual se ahondará en el desarrollo de este trabajo), lo que de por sí ya alude a enumeración de atribuciones -tal y como en efecto ocurre con el propio artículo-, como el carácter exclusivo de algunas de las competencias otorgadas a los municipios por el ordenamiento. Su texto íntegro es el siguiente:

Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los **intereses peculiares de la entidad**, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las **materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.**

La ley podrá atribuir a los Municipios **competencia exclusiva** en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios (Negritas añadidas).

De manera similar, el artículo 168 de la Constitución de la República de 1999 otorga un sentido limitado a las materias propias de la vida local, a la autonomía de los municipios. Pero adicional y curiosamente, su último apartado extiende una aclaratoria acerca de que las actuaciones de los municipios, realizadas en el marco de sus competencias, no menoscaban las competencias nacionales o estatales definidas en la Ley. Esta aclaratoria pareciera insistir en la tradición de la exclusividad en el ejercicio del poder público o en la visión del poder público dividido en cuotas partes, pero a su vez, pareciera sugerir una disminución de las competencias municipales, atribuyéndole a su carácter “particular” o local, el sentido de aquello que no molesta a los estados y a la República. El texto parcial del artículo es el siguiente:

Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de **sus intereses** y la gestión de las materias que le asignen esta Constitución y las leyes nacionales, **en cuanto concierne a la vida local**, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: [...]

Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución (Negritas añadidas).

Pero en el artículo 164 de la Constitución de la República de 1999 se reitera el carácter exclusivo de la competencia, sólo que esta vez referida a los Estados. Antes de realizar una enumeración de las competencias de los Estados, el enunciado del artículo aclara el carácter exclusivo de las mismas. Dirá: “Es de la competencia *exclusiva* de los Estados: [...]”, y con posterioridad enumerará una a una las materias en las cuales han recibido competencias de la Constitución.

Lo anteriormente establecido a nivel Constitucional, fue repetido por la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, especialmente en lo referente a la restricción de las competencias municipales a aquellas relacionadas con los intereses peculiares o locales de la entidad. El texto íntegro del artículo 3 de la mencionada Ley establece que:

El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los **intereses peculiares de la entidad** (Negritas añadidas).

Recientemente, fue publicada en Gaceta Oficial la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, de cuyo contenido vale la pena citar la definición de autonomía que estableció su artículo 3 de la siguiente manera, porque esta

definición de autonomía no es más que una enumeración de atribuciones: “La autonomía es la facultad que tiene el Municipio para elegir sus autoridades, gestionar las materias de su competencia, crear, recaudar e invertir sus ingresos, dictar el ordenamiento jurídico municipal, así como organizarse con la finalidad de impulsar el desarrollo social, cultural y económico sustentable de las comunidades locales, y los fines del Estado”.

Esta novísima ley insiste en la idea del municipio como gestor de los intereses propios de la vida local con el contenido de su **artículo 52**, que textualmente quedó redactado de la siguiente manera:

Es competencia de los municipios, el gobierno y la administración de los **intereses propios de la vida local**, la gestión de las actividades y servicios que requiera la comunidad municipal, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes (Negritas añadidas).

Si la lectura quedara aquí, no existiera forma de escapar de la siguiente conclusión lógica: lo verdaderamente implicado en la autonomía es el ejercicio de atribuciones “propias y *exclusivas*”. Sin embargo, lo que llama la atención es que toda esta elaboración acerca de la exclusividad de las competencias de las Administraciones públicas territoriales, tenga que convivir con una teoría de suyo contradictoria, que pone en entredicho todo el tema de la no injerencia.

La teoría a la que se alude es la de las competencias concurrentes, la cual ha sido explicada en Venezuela por el mismo Brewer-Carías de la siguiente manera (1989, 20):

El enunciado sobre las competencias municipales, sin duda, es bastante amplio, pero ello no significa que en todos los casos, la competencia sea exclusiva del municipio, pues en otras partes del texto constitucional se regulan casi todas esas competencias en forma concurrente, de manera que también al Poder Nacional se le asignan ciertas competencias en materia de urbanismo (Art. 36, Ord. 14), transporte (Art. 36, Ord. 20), cultura (Art. 36, Ord. 24), salud (Art. 36, Ord. 17), policía (Art. 36, Ord. 5), turismo (Art. 36, Ord. 24) e institutos de crédito (Art. 36, Ord. 24).

El artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal acaso haya legalizado por vez primera el término *competencias concurrentes*. Estas últimas fueron definidas por este artículo como a continuación se transcribe:

Las competencias concurrentes son aquellas que el Municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal, las cuales serán ejercidas por éste sobre las materias que le sean asignadas por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes de base y las leyes de desarrollo. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad, previsto en el artículo 165 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. La falta de legislación nacional no impide al Municipio el ejercicio de estas competencias.

Competencias compartidas no son competencias exclusivas. Es aquí donde se halla la contradicción entre ambas construcciones teóricas. Sin embargo, profundizando más en el estudio de ellas puede encontrarse que aún la

teoría de las competencias concurrentes quiere respetar la exclusividad en el reparto de las competencias entre Administraciones públicas, porque lo que en realidad ha intentado concebir esta teoría, es la distribución de los grandes servicios de aplicación general en tres esferas de competencias materiales, correspondientes cada una de estas esferas a los tres ámbitos territoriales de actuación de las Administraciones públicas: los ámbitos municipal, estatal y nacional. De esta forma, cada una de estas Administraciones, estaría en la obligación de respetar las esferas competenciales de las demás Administraciones públicas.

Pueden presentarse, a título de ejemplo, la salud, dividida en servicios de atención primaria en salud prestados por los Municipios, los servicios de atención estatal que crearen los Estados y la política y servicio nacional de salud (ordinal 5to del artículo 178, 8vo del artículo 164, y 24to del artículo 156 CR), la educación, dividida en educación preescolar prestada por los Municipios, educación media y diversificada prestada en alguna medida por los Estados, y la educación superior y las políticas y servicios nacionales de educación prestados por el nivel central, y la vialidad, dividida en vialidad urbana responsabilidad de los Municipios, vías terrestres estatales y el sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales (ordinal 2do del artículo 178, ordinal 9no del artículo 164, y 27 del artículo 156 CR).

Pero aún en estos últimos casos, y para dejar claro el respeto por la *exclusividad* como característica propia de la autonomía, la intervención de cualquiera de las Administraciones públicas territoriales en el ámbito tasado de una de las “competencias concurrentes” atribuida a otra de estas Administraciones, sería considerada por la doctrina y jurisprudencia como usurpación de funciones.

C. LA INFLUENCIA DE LA SIGNIFICACION DADA A LA AUTONOMIA POR LA DOCTRINA Y LEGISLACION PATRIAS EN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

En realidad, la consecuencia que han arrojado sobre la jurisprudencia la *exclusividad* como característica propia de la autonomía, por una parte, y la teoría de las competencias concurrentes, por otra, es la ya advertida por Brewer-Carías al afirmar *la necesidad de establecer con exactitud la competencia de las entidades político-territoriales*, para lograr lo cual, en opinión del autor, se hace imprescindible que una ley nacional determine con claridad los límites de la competencia nacional, y los de la local, en las áreas concurrentes (1989, 20).

En defecto de la ley, este afán delimitador ha sido trasladado a los tribunales de la República, los cuales, en cada proceso en donde apareciera involucrada la autonomía, vieron convertido su trabajo juzgador, en un

esfuerzo demarcador de competencias, con miras a dejar establecido qué debería hacer la República, qué los Estados y qué cosa los Municipios, y a colaborar en la coordinación de los servicios generales del Estado.

Es importante destacar la actualidad de este esfuerzo demarcador de competencias en la actividad del Tribunal Supremo de Justicia (Vid. Sentencias del 13 de noviembre de 2.001, 04 de marzo de 2.004 y 17 de junio de 2.005). Aunque lo vital es destacar la reiteración histórica de este afán.

Mazzei (1983, 9), en un interesante y útil trabajo de compilación y ordenación de sentencias, incluyó varias que conviene anotar a los fines de este estudio. La primera es un fallo de la Corte Federal de 23 de enero de 1936, publicada en la Memoria 1937, tomo I, página 7, en el que se analizaba a quién correspondía la competencia para regular el transporte de energía y fuerza eléctrica, como consecuencia de la regulación del paso de los conductores eléctricos aéreos y subterráneos de su jurisdicción, que había hecho un Concejo Municipal. En este caso la Corte determinó que la materia de energía y fuerza eléctrica estaba reservada a la competencia federal por el numeral 4 del artículo 15 de la Constitución Nacional de 1936 y dejó establecido que con la actuación del Concejo Municipal, éste último, “menoscaba[ba] la garantía 8ª del Artículo 32 de la Constitución Nacional [y],

traspasa[ba] los límites de sus atribuciones regulando sobre materias que no se le asignan y cuya competencia corresponde a otra autoridad” (resaltado añadido).

La segunda es otra sentencia de la Corte Federal de 21 de noviembre de 1937, publicada en la Memoria 1938, tomo I, páginas 346 a 349, en la que se estudiaba la denuncia de usurpación de atribuciones también por parte de un Concejo Municipal que legisló en materia de Tránsito Terrestre. Frente a esta situación la Corte juzgó que no existía violación constitucional a pesar de que la materia de Tránsito Terrestre era de la competencia del Congreso Nacional. El razonamiento de la Corte fue el siguiente:

si [bien] es cierto que entre las materias relativas a la competencia nacional está la relativa a tránsito terrestre, no es menos cierto que el tráfico urbano, ofrece múltiples necesidades que hay que prever de inmediato sin que puedan considerarse comprendidas dentro de esa reserva. De allí la razón de existir de las Ordenanzas que cohonestan eficazmente los inconvenientes que se suceden frecuentemente en el tráfico urbano (p. 13).

Existe otra sentencia de la Corte Federal de 6 de agosto de 1957, publicada en la Gaceta Forense número 17, páginas 114 a 118, en donde se estudió igualmente si existía usurpación de funciones y autoridad al Poder Nacional por parte del Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Monagas, quien había ordenado la apertura definitiva del antiguo camino vecinal que comunicaba a Caicara de Maturín con varios caseríos del Distrito. La Corte

determinó que la materia no estaba “reservada a la competencia del Poder Nacional ni al estatal por la Constitución de la República y que antes bien es propia de las facultades del Poder Municipal ejercido por los Concejos Municipales” (p. 41).

De forma mucho más gráfica, dos sentencias explican el tema de las competencias concurrentes y la consecuente necesidad de delimitación de las competencias entre los tres niveles territoriales en los que ha permanecido distribuido el poder público en Venezuela. La primera de ellas lo hace con la materia tributaria. Es una sentencia de 13 de diciembre de 1965, citada por otra sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 11 de junio de 1969, publicada en la Gaceta Forense número 64, en las páginas 284 a 295. Dice el fragmento de interés:

Y en efecto, si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución vigente, los Municipios están sujetos, en lo que concierne al punto de examen, a las mismas limitaciones, o a las mismas restricciones, como decían las Constituciones anteriores, entre las cuales se encuentra la de no crear impuestos sobre las materias rentísticas de la competencia nacional (artículo 18, Ordinal 1º); no es menos cierto que los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio y los impuestos establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores, -a lo cual se agrega hoy la Ley de Impuestos de Cigarrillos- No inciden, como se pretende, sobre la misma materia rentística, puesto que desde el punto estricto del Derecho Fiscal, son distintos no sólo por su objeto, sino también por su propia base de cálculo (p.177).

La segunda de las sentencias que explica bien el tema es una sentencia de la Sala-Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de 7 de mayo de 1970, publicada en Gaceta Forense número 68, en las páginas 95 a 100.

Lo hace con la materia de transporte público, sobre la cual afirma:

Como se advierte, la división del servicio en dos categorías, urbano y extraurbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos los Consejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento, el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando él se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, este carácter, con arreglo a lo establecido por el artículo 30 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal.

Pero la jurisprudencia venezolana también ha hecho suya de manera expresa la doctrina de los intereses locales, según la cual, el Poder Municipal es ejercido por los que están en el lugar, y dentro de ese poder están comprendidas unas competencias exclusivas y excluyentes únicamente referidas a los intereses de la localidad. En una sentencia de la Sala Político-Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia de 9 de octubre de 1963, publicada en Gaceta Oficial número 27.273, este juzgado, después de hacer alusión a los artículos constitucionales de las Cartas Fundamentales de los años de 1953 y 1961 que preveían las competencias de las Municipalidades para organizar los servicios públicos, aclaraba que el

carácter de tales servicios era municipal, y que las competencias enumeradas en las disposiciones constitucionales estaban establecidas para el “gobierno y administración de los *intereses particulares de la entidad* y, en particular, cuanto tenga relación con sus bienes o ingresos y con las materias *propias de la vida local*” (subrayados del investigador). Posteriormente la sentencia reiterará estas dos ideas. Por una parte reiterará el carácter *municipal* de los servicios públicos que prestan las municipalidades, y por la otra declarará de la competencia de las municipalidades las materias propias de la vida local de la siguiente manera (p. 85):

La enumeración de servicios y materias contenidas en esos textos tiene carácter meramente enunciativo que no excluye la posibilidad de que servicios y materias no contenidos expresamente en esa enunciación puedan considerarse de la competencia municipal, pues la primera (la Constitución de 1953), luego de enumerar ciertos servicios, concluye incluyendo en la competencia municipal “los demás de carácter municipal”; y la segunda (la constitución de 1961), declara de la competencia municipal las materias propias de la vida local (Paréntesis añadidos).

Con el impulso de la tradición, el Tribunal Supremo de Justicia (2004, 03 de agosto), por su parte, ha seguido reproduciendo sentencias delimitadoras de las competencias atribuibles a las distintas administraciones, mezclando en sus exposiciones la teoría de las competencias concurrentes, el carácter exclusivo de las competencias atribuidas a la Administración pública, y reiterando el carácter local de las competencias municipales:

Respecto de las materias de la competencia municipal, esta Sala puntualiza, por una parte, que la larga enumeración de materias que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se atribuyen a los Municipios, no son, en absoluto, materias de la competencia exclusiva de los mismos, ya que, en su mayoría, se configuran como materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios, las cuales conforme al artículo 165 *eiusdem*, deben ser reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional y, además, por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados. Por otra parte, se observa que lo que es de la competencia exclusiva de los Municipios son los aspectos de esas materias “que conciernen a la vida local” (Vid. BREWER-CARÍAS, A.R. Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999. Libro Homenaje Universidad de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 107-138).

II. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

A. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA EN EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

Era lo más natural y necesario que, frente a una visión de la autonomía que impide a los Estados y Municipios ejercer competencias de ejecución sin ser titulares de la competencia de atribución, la República, como titular de la casi totalidad de las competencias establecidas en la Constitución, se plantease, en el ejercicio *exclusivo* de sus atribuciones, y para poder prestar los grandes servicios generales del Estado, crecer e instalarse en cada una de las regiones del país.

Este crecimiento se planteó a través de la regionalización del territorio nacional, materializada en el Decreto número 72, de fecha 11 de junio de 1.969, emanado de la Presidencia de la República, tempranamente derogado por el Decreto número 929, publicado en la Gaceta Oficial número 29.808, de fecha 19 de mayo de 1972, a través del cual se dictó el Reglamento de Regionalización Administrativa.

Según la exposición de motivos del Reglamento de Regionalización Administrativa, reafirmada como estaba por el Decreto número 72 la conciencia de regionalización acentuada en la década de los sesenta, ésta venía a justificarse en el criterio de que el desarrollo, para ser integral y armónico, debía ser regional y alcanzar a todas las regiones y beneficiar a los distintos sectores y estratos de la población.

Pero, aunque suene contradictorio, el desarrollo regional no implicó participación de los Estados y Municipios en la ejecución de los servicios generales del Estado en sus respectivas jurisdicciones, sino el aumento de unidades y oficinas de la Administración central nacional en cada una de las regiones, las cuales actuarán paralelamente a las estructuras administrativas Estadales y municipales.

Atados a los influjos de la organización administrativa francesa, se buscó lograr la unificación de las técnicas y actuaciones materiales de la Administración central actuando de forma *periférica*, en el propio sitio, sobre los distintos Estados del país, los aspectos de la unitaria función administrativa que elaborarían aisladamente los especialistas de cada Ministerio.

Fue un mandato del artículo 26 del Reglamento que los ministerios y los institutos autónomos definieran su ámbito de acción administrativa conforme a las regiones administrativas establecidas por el propio Reglamento, así como fue un mandato del artículo 27 el establecimiento de direcciones o delegaciones regionales por parte de los diversos organismos de la Administración pública nacional para la programación de sus actividades.

Para estos fines el Reglamento emplazó a los ministerios, los institutos autónomos y empresas del estado a completar la adaptación de sus distintas zonas y administraciones regionales dependientes a las regiones definidas por el propio Reglamento y a establecerse las Delegaciones o Direcciones Regionales, en un lapso comprendido entre la fecha del Decreto y el primero de enero de 1.973. Proceso de adaptación que ya había comenzado con la emisión del Decreto número 72, en el año 69.

Ya para el año de de 1.971, el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios, publicado el 11 de febrero en la Gaceta Oficial número 29.438, disponía en su artículo 6 el funcionamiento de las unidades regionales, en los ministerios en donde procediera, que cada ministro creare de acuerdo con las previsiones del Decreto número 72 del 11 de junio de 1.969.

Para tener idea del crecimiento de la Administración central nacional implicado en la adaptación de las zonas regionales dependientes de los ministerios, bastaría con sólo citar un ejemplo. El 5 de abril de 1972, el Presidente de la República dio en Caracas el Decreto número 924, publicado en la Gaceta Oficial número 29.804 de fecha 15 de mayo de 1.972, por el cual se dictó el Reglamento Sobre Competencia de las Administraciones Regionales, Sectores y Unidades de Hacienda. Se dictaba en concordancia con el Decreto número 72, del 11 de junio de 1969. En este instrumento, la sola enumeración de las administraciones regionales creadas es extensa; se crearon, según su artículo 2: La Administración de Hacienda de las regiones Capital, Central, Centro Occidental, Zuliana, Andes, Sur, Nor-Oriental y Guayana.

Cada una de estas administraciones regionales estaría dividida en sectores y unidades de hacienda, cuya enumeración completa abarcaría una extensión similar a la totalidad de un capítulo del presente trabajo. Sólo para ilustrar, pueden contarse los sectores y unidades de la Administración de Hacienda de la Región Centro-Occidental, establecidos en el artículo 12 del Reglamento correspondiente. Sector de hacienda Coro, creado para atender los Distritos Miranda, Zamora, Colina, Democracia, Acosta, Buchivacoa, Mauroa y Silva del Estado Falcón. Unidad de hacienda Punto Fijo, dependiente del Sector anterior, creada para atender los Distritos Falcón y

Carirubana del Estado Falcón. Sector de hacienda San Felipe, que atendería los Distritos San Felipe, Sucre y Bolívar del Estado Yaracuy. Dependiente del Sector de hacienda San Felipe, se creó la Unidad de hacienda Chivacoa, para atender los Distritos Urachiche, Yaritagua, y Bruzual del Estado Yaracuy. Unidad de hacienda Nirgua, creada para atender el Distrito Nirgua del Estado Yaracuy. Sector de Hacienda Acarigua, creado para atender los Distritos Páez, Araure, Turén, Esteller y Ospino del Estado Portuguesa. Dependiente del anterior Sector, la Unidad de hacienda Guanare, creada para atender los Distritos Guanare, Sucre y Guanarito del Estado Portuguesa. Unidad de hacienda El Tocuyo, creada para atender el Distrito Morán del Estado Lara. Unidad de hacienda Carora, creada para atender el Municipio Morán del Distrito Morán y el Distrito Torres del Estado Lara. Unidad de hacienda Churuguara, creada para atender los Distritos Petit, Bolívar y Federación del Estado Falcón y Urdaneta del Estado Lara. Por último, Sector de hacienda Aduana de las Piedras-Paraguaná, creado para atender la totalidad del área de la región y que a su vez tendría las siguientes oficinas aduaneras subalternas: La Vela, Tucupido, Cumarebo, Chichiriviche, Tucacas, San Juan de los Cayos, Adícora, Punta Cardón, Puerto Amuay y Aduana aérea y postal Barquisimeto.

Así se extendió la Administración pública nacional en Venezuela por todo el territorio nacional; y esta extensión, es una realidad común a casi todos los

Ministerios. Más resumidamente, conviene citar el caso de dos grandes servicios generales prestados por la República; los casos de los servicios de educación y la salud. El crecimiento hacia cada uno de los Estados del país de las unidades administrativas dependientes de cada uno de los Ministerios que ejercen estas competencias, es una realidad confirmada por los últimos reglamentos internos y orgánicos de los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y Salud y Desarrollo Social, de los que se tuvo conocimiento para el momento de la conclusión de la presente investigación.

En efecto, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, publicado en la Gaceta Oficial número 37.155 del 9 de marzo de 2.001, previó en su capítulo V, dedicado a los *órganos desconcentrados del Ministerio y las Zonas Educativas*, la definición de estas últimas como órganos desconcentrados del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes adscritas al Despacho del Vice Ministro de Asuntos Educativos, y con sede en los Estados de la República, dejando al Ministro correspondiente la determinación de su creación, número, organización y funciones.

Una descripción de la Organización de las Zonas Educativas, aparece en el artículo 180 del Reglamento Interno del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes publicado en la Gaceta Oficial número 5.531 Extraordinario del 17 de mayo de 2.001.

Por su parte, el Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, publicado en la Gaceta Oficial número 36.825 del 9 de noviembre de 1.999, previó que ese Despacho contaría con las Direcciones Estadales de Salud y Desarrollo Social, adscritas al Despacho del Ministro, las cuales tendrían como objetivo el desarrollo e implementación del sistema de salud y desarrollo social en los respectivos estados.

Una descripción incompleta de la organización, objetivos y sistema de organización de las Direcciones Estadales de Salud y Desarrollo Social aparecerá en el Reglamento Interno del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, publicado en la Gaceta Oficial número 36.935 del 18 de abril de 2.000.

Algunos antecedentes del establecimiento de unidades administrativas de la Administración central nacional en los Estados del país, fueron, en el caso del servicio de salud, los Reglamentos Orgánicos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social publicados en 1.977 y 1.994. En el caso del servicio de educación, la Resolución número 10.279, del 1 de septiembre de 1.969, mediante la cual se dispuso que en cada una de las Regiones Administrativas en que está dividido el territorio nacional funcionara una *Oficina Regional de Educación* (ORE). La Resolución número 166 de 30 de

septiembre de 1.970, por la cual se dictaron las normas para el funcionamiento de las ORE. La Resolución número 177 de 3 de abril de 1.974, por la cual se declararon en proceso de reorganización las estructuras administrativas y técnicas del Ministerio de Educación a nivel regional. El Reglamento Interno número 1 del Ministerio de Educación de 1.975. Los Reglamentos Orgánicos del propio Ministerio de los años 1.975, 1.977, 1.978 y 1.999, y los Reglamentos Internos de los años 1.999 y 2.000.

He aquí pues, como primera consecuencia de una significación de la *autonomía* que acantona los poderes de las Administraciones públicas a límites rigurosos, un crecimiento hipertrófico y exagerado de la Administración central nacional que, por decir poco, ha duplicado en número y esfuerzo a las estructuras del Estado dispuestas para la prestación de sus servicios generales. Un crecimiento que ha mantenido al margen de su desarrollo a las Administraciones públicas estatales y municipales, y que por esta misma razón se ha disputado siempre con estas últimas, y de forma victoriosa, la ejecución de unos servicios que deberían estar más cerca del ciudadano.

B. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA

El Reglamento de Regionalización Administrativa, publicado en la Gaceta Oficial número 29.808 de fecha 9 de mayo de 1.972, previó lo complicado que sería ejecutar los servicios generales del Estado con la proliferación de estructuras administrativas que acompañaría a la regionalización.

Para llevar a efecto la regionalización, este Reglamento creó una cantidad de comités, oficinas e instancias administrativas, y a todos les dio potestades de *coordinación*. Creó el Comité Regional de Gobierno, integrado por los gobernadores de Estado en calidad de agentes del ejecutivo nacional, para, entre otras cosas, *coordinar* la ejecución de la política nacional de desarrollo y de ordenación territorial, conforme a lo establecido en el Plan de la Nación y a los señalamientos que hiciera al respecto el Presidente de la República, y para *coordinar*, entre sí, los programas de desarrollo y las actividades de los servicios dependientes de la Administración Pública Nacional realizados en las regiones.

Creó las Convenciones de Gobernadores de los Estados y de los Territorios Federales a los fines de la evaluación de los planes, programas y proyectos regionales y estatales y de su *coordinación* con los planes y presupuestos nacionales. Creo las Oficinas Regionales de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN), para, entre otras cosas, auxiliaran al Comité Regional de Gobierno en las actividades de *coordinación* que este realice, y *articular* los

planes urbanísticos que preparen los Consejos Municipales de la región con los que preparen los organismos nacionales.

Por su parte, los Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS), integrados por los Delegados o Directores Regionales de los Ministerios, tendrían como atribución, entre otras, la elaboración, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, de un programa anual de *coordinación* que tuviese en sus contenidos un cronograma de las principales actividades de cada organismo y de sus interrelaciones. Por último, el reglamento creó un Consejo Nacional de Desarrollo, entre cuyas atribuciones figurará el conocimiento de las situaciones económicas y sociales de las diversas regiones y de los planes de desarrollo regional y verificar su *armonización*.

Coordinar, pues, se convirtió en una actividad necesaria y permanente frente al crecimiento de la Administración pública nacional consabido como consecuencia del proceso de regionalización administrativa. En efecto, en las Leyes Orgánicas de la Administración Central de 1.976 y 1.987, subsisten como con el peso de una necesidad inevitable las Oficinas Centrales de *Coordinación* y Planificación, con el cometido de *coordinar* actividades de desarrollo regional con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la

Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas, y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica.

Una Administración pública nacional dispersa por el territorio a tal punto, que tuvo que aceptar inercialmente el inaceptable criterio de elevación a lugar primario del principio de *coordinación*, desconociendo que lo esencial de los servicios es su *prestación* material, y no su coordinación con otros. Resulta fundamental traer aquí una cita de un fragmento de la exposición de motivos del Decreto número 253, publicado en la Gaceta Oficial número 36.775, de 30 de agosto de 1.999, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central. Sobre este punto ésta reaccionaba diciendo: “Se observan fallas en la concepción y en la definición clara de actividades gubernamentales, *confundiendo las funciones políticas y normativas con las funciones operativas*. También se evidencia una gran expansión, variedad y complejidad en la estructura administrativa central, más allá de las capacidades de *coordinación* y control que puedan ser ejercidas. En esta línea, resulta más significativo para los requerimientos de la sociedad venezolana diseñar una Administración Central modesta –no disminuida ni impotente-, más inteligente y eficaz, focalizada en la conducción estratégica

del país, que una Administración omnipresente y que interviene erráticamente” (Resaltados del investigador).

C. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA EN EL ACERCAMIENTO DEL PODER Y SERVICIOS PÚBLICOS AL CIUDADANO

Uno de los elementos a considerar en el estudio del crecimiento de la Administración pública hacia las regiones es el carácter de *dependientes jerárquicos* de la mayoría de los funcionarios puestos al servicio de las unidades administrativas regionales de los ministerios.

Por este carácter, sobre este tipo de funcionario está vedado conectar funciones representativas de la sociedad en virtud de que: en primer lugar, la Administración misma, *en cuanto organización*, aún cuando está llamada a servir a la sociedad, no tiene ningún carácter representativo de la misma; en segundo lugar, porque la calidad de este tipo de funcionario está diseñada para ser reducidos, exclusivamente, a ser instrumentos de la gestión. Es en el Gobierno en donde se hace presente en grado mayor o menor, y mediante ciertas fórmulas, el principio de la representación política, en tanto que de ninguna manera puede suceder igual en el nivel subordinado de la estructura de los ministerios, aún cuando formen parte del Gobierno.

Partiendo de la falta de representatividad de estos funcionarios desperdigados por todos los Estados del país en nombre de la República, se halla una primera razón para considerar a los ciudadanos alejados de los servicios y de las funciones que estos funcionarios están llamados a cumplir. Porque el principio de representatividad es el único que permite el ejercicio efectivo del control político. Se tratará entonces de unos ciudadanos receptores de unos servicios que, aunque son prestados en su territorio, no son susceptibles de ser controlados por ellos mismos debido a que la gestión de estos servicios no depende del Municipio o del Estado, sino de unos funcionarios dependientes del centro, a los cuales no tienen acceso.

Otra de las razones para considerar alejados a los ciudadanos de la prestación de los servicios generales del Estado se encuentra en el propio Reglamento de Regionalización Administrativa, el cual dejó establecido en su artículo 12 como responsabilidad de la República, el estudio y determinación de las necesidades de desarrollo de las regiones, así como la programación del desarrollo integral de las regiones conforme al Plan de la Nación.

Es inaceptable que hasta la determinación de las propias necesidades de los ciudadanos de un Estado o Municipio vengan impuestas desde el centro por unos funcionarios cuya finalidad es servir de instrumentos de gestión, y que puestos como están por una Administración pública ajena al territorio,

vengan a usurpar funciones que sólo los verdaderos representantes de la sociedad pueden ejecutar con utilidad.

Un último aspecto a considerar sobre el alejamiento de los ciudadanos del poder de decisión sobre el destino de los servicios generales del Estado prestados por la República en el territorio de los Estados y los municipios, está en lo implícitamente desconectados del centro que está la cadena de funcionarios dependientes de los ministerios que prestan servicios en estos territorios, y lo atado que están a su vez en los aspectos más negativos de esta dependencia: la necesidad de obtener autorizaciones o estar a la espera de decisiones ministeriales para poder actuar, y consecuentemente, no contar con una responsabilidad explícita y tener un freno permanente en su iniciativa por la espera del cumplimiento de unos trámites casi nunca efectivos.

Para ilustrar lo descrito sirve de ejemplo el funcionario del Ministerio del Poder Popular para la Educación, Cultura y Deportes, quien teniendo a cargo la Dirección de un plantel educativo, no tiene en realidad forma de disponer del personal a su cargo porque la Ley Orgánica de Educación no le permite despedir (huelga aclarar que respetando los derechos del administrado) al personal que no cumple con sus responsabilidades. ¿La razón? El artículo 120 de la Ley Orgánica de Educación le dejó *exclusivamente* al Ministro

correspondiente la facultad de sancionar las faltas graves cometidas por los miembros del personal docente adscritos o dependientes del Ministerio.

D. CONSECUENCIAS DEL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA EN LA EFECTIVIDAD DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN INTENTADO EN VENEZUELA

En las décadas de los 80 y 90, pero especialmente en la de los 90, a raíz de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1989, se comenzaron a hacer esfuerzos por mejorar la eficacia de la Administración pública en la prestación de sus servicios generales.

Se creyó firmemente en que la causa primaria de esta falta de eficacia estaba en la forma de Federación Centralizada que adoptó el Estado venezolano como consecuencia de su tradición constitucional y de sus necesidades particulares al momento de inaugurar su período democrático con la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 1961. Brewer-Carías afirmaba, en 1994 (p. 15), que para mejorar los niveles de participación de la gente en la prestación de los servicios generales del Estado, perfeccionar la democracia y atacar el centralismo, se hacía indispensable “iniciar el proceso de de reformulación de la Federación centralizada, de manera de cambiar el sistema de distribución de

competencias entre la República o los órganos que ejercen el Poder Nacional (Federal) y los Estados, cuyos órganos ejercen el Poder Estatal”.

Y explicaba, (p. 16) que “todo sistema federal o de distribución vertical del Poder Público (descentralización política), por supuesto, está montado sobre un sistema de *distribución de competencias* entre el nivel nacional (federal), el nivel de los Estados Miembros (estadal) y el nivel municipal. Una Federación como sistema de descentralización política será más completa mientras competencias tengan los niveles estadales. En cambio, una Federación será contradictoriamente más centralizada mientras más competencias públicas se concentren en el nivel nacional (federal) y en el municipal” (resaltado del autor).

En realidad, no en todo es culpable la forma que adopta el Estado de la ineficiencia de su Administración pública. Existen estados unitarios que ponen el acento en el control central como Inglaterra y Portugal, por ejemplo, y estados unitarios con signos importantes de descentralización administrativa como Francia, Italia y España, que han alcanzado altos niveles de eficiencia en la prestación de sus servicios generales. Ubicar en la forma que adoptó el Estado venezolano la raíz de los problemas de eficacia de la Administración pública en la prestación de sus servicios es confundir un problema de organización administrativa con un problema de teoría política.

Es, además, condenar al fracaso a las Administraciones públicas que se hallen insertas en Estados que no hayan adoptado la forma federal, y esto es un simplismo.

El error de partida, en cambio, fue haber creído imposible que las entidades político territoriales en Venezuela gestionaran la prestación de los servicios generales del Estado sin tener expresamente atribuida la competencia respectiva. Estuvo en anular las posibilidades de colaboración real y efectiva de los Estados y Municipios en la prestación de estos servicios por no ser constitucionalmente los “titulares” de las competencias correspondientes. En la creencia en el ejercicio “exclusivo” de las competencias atribuidas a la República. Estuvo en haber mantenido inertes a los Estados de la “federación” porque la enumeración de competencias a su favor establecida en la Constitución era escueta o poco extensa. En fin, y dicho de otra manera, en haber tratado como sometidos a un régimen de “minoridad” o “incapacidad”, sin derecho a cumplir con el deber de servir a los ciudadanos, a los sujetos de derecho público por excelencia: las personas públicas territoriales de los niveles estatal y municipal, los primeros llamados a contraer derechos y obligaciones a favor de la comunidad.

El hecho de que un estado adopte la forma unitaria, o federal centralizada, no debe implicar la exclusión de otras personas públicas territoriales,

distintas a la República, del proceso de cumplimiento de los fines de la Administración.

El proceso de descentralización política en Venezuela, que no debió haber sido otra cosa que el comienzo de la prestación de la mayoría de los servicios públicos del Estado, por parte de los Estados y Municipios, se frustra por las dificultades burocráticas puestas por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, y Transferencia de Competencias del Poder Público, en el innecesario mecanismo de transferencia de competencias a favor de los Estados y los Municipios, sin cuya titularidad era inconcebible verlos asumir el rol de gestores de estos servicios.

Bastaría una revisión superficial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, y Transferencia de Competencias del Poder Público para demostrar que se montó sobre estas premisas. Quizá el más descriptivo de sus artículos sea el primero, el cual estableció como objetivos de la Ley, *delimitar* competencias entre el Poder Nacional y los Estados y facilitar la *transferencia* de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados.

Así mismo, la Ley utiliza la clasificación de las competencias atribuidas a las distintas personas públicas territoriales en competencias *exclusivas* y

competencias *concurrentes* y transferibles a los Estados (artículos 3, 4, y 11), haciendo énfasis en que cuando se tiene la titularidad de una competencia, la gestión de la misma es exclusiva del ente que la detenta.

Por su parte, el mecanismo de transferencia de servicios resultó complicadísimo. Se basaba en la suscripción de “Convenios” cuya iniciativa podía partir tanto de los Estados como de la República. Cuando la iniciativa partiera del Gobernador de un Estado, este órgano debía hacer una solicitud al Ejecutivo Nacional a través del Ministro de Relaciones Interiores, a cuyo efecto debía considerar primero la posibilidad de prestación de un servicio público susceptible de transferencia, y escuchar también, la opinión de la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada.

Posteriormente, era deber del Ministro de Relaciones Interiores someter el programa de transferencia del Servicio, en un lapso de 90 días al Senado o a la Comisión Delegada para su aprobación. Si el Senado rechazaba su aprobación, el programa y la iniciativa de transferencia podían ser negados.

Cuando la iniciativa de la transferencia de los servicios partía de la República, debía efectuarse por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores. Este debía formular la propuesta al Senado, el cual tenía la facultad expresa para acordar o negar la transferencia y las formas en las

que podía efectuarse la misma. En caso de haber aprobación, el Senado debía informar de su decisión a las Asambleas Legislativas respectivas (órganos legislativos de los Estados). Estas últimas debían ratificar o negar el acuerdo del Senado en un lapso de 30 días, y sólo en el caso de ratificación el Gobernador correspondiente debía ponerle el ejecútese a la decisión de la Asamblea Legislativa.

Para concluir y resumir, conviene volver a citar la exposición de motivos del Decreto número 253, publicado en la Gaceta Oficial número 36.775, de 30 de agosto de 1.999, mediante el cual se dictó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, no sólo porque coincide con el diagnóstico de los males que aquejan a la organización de la Administración pública venezolana: "...expansión, variedad y complejidad en la estructura administrativa central", confusión entre las funciones de ejecución y las de coordinación, ..."una creciente desadaptación de los órganos de la Administración Central al proceso de descentralización en curso"; sino porque atina en el estudio de la causa de estos males: que "Las acciones de la Administración han estado sometidas a un conjunto amplio y complejo de restricciones *que van desde las reglas formales hasta las prácticas de lealtad personal y política*" (resaltado del autor).

Sin duda, una de las reglas formales a las que alude la exposición de motivos es la tradicional interpretación del principio de autonomía que prohibió la colaboración de los Estados y los Municipios en la ejecución de las competencias cuya *titularidad* no les fuese propia sino de la República.

Tristemente, esta situación no ha cambiado con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en la cual todavía se insiste en la importancia que tiene para la organización de las estructuras subjetivas del Estado el concepto de la “titularidad” (vid. Artículos 32 y 39). Lo curioso, sin embargo, es que a través de la creación de Institutos autónomos, es decir, a través de la figura de la descentralización funcional, las Administraciones territoriales venezolanas tradicionalmente hayan *compartido* el ejercicio supuestamente “exclusivo” de sus competencias sin mayores formalidades o, al menos, un grupo de formalidades muchísimo menores que las impuestas en el caso de los supuestos de descentralización territorial.

III. POSICIONES TEÓRICAS QUE INFLUYERON EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA COMO PRINCIPIO DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO VIGENTE EN VENEZUELA

A. POSICIONES TEÓRICAS QUE DIERON ORIGEN AL SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA VIGENTE EN VENEZUELA

El Derecho de la Organización del Estado ha conocido una sola teoría capaz de reducir a una de las personas públicas territoriales por excelencia, el Municipio, a los dramáticos límites a los cuales hoy (junto a los Estados) se ve sometido y que lo disminuyen a un papel doméstico y escasamente político. Capaz de hacer derivar el postulado básico de la autonomía en el ejercicio por parte de los municipios y Estados únicamente de aquellas competencias *propias y exclusivas* atribuidas a éstos por el ordenamiento jurídico.

Es aquí en donde viene a situarse la causa de la dificultad de ejecutar cualquier técnica de articulación entre la independencia o libertad de los Estados y Municipios y el papel directivo de la República, aquí donde se ubica el origen de la duplicación en número y esfuerzo de estas Administraciones públicas territoriales con la Administración periférica de la República organizada con base jerárquica sobre las regiones, aquí donde

está el origen de la falta de participación y control político de las poblaciones sobre la gestión de los servicios generales del Estado que son fundamentales para la sociedad; aquí el punto de partida de la dificultad para ejecutar un plan de descentralización de forma viable.

Se trata de la concepción del “poder municipal”, en francés *pouvoir municipal*, idea esencial del sistema municipal francés que viene de la fisiocracia y, de acuerdo a los estudios de García de Enterría (1994), concretamente del ministro Turgot, cuya “Mémoire sur les Municipalités” presentó a Luis XVI como una simple exposición de su proyecto de reforma.

Lo que primariamente significa el “poder municipal” es que “se trata de un poder *originario y exclusivo* del Municipio” (García de Enterría, 1994, 144) (subrayado del investigador). El Municipio sería el titular propio en cuanto tal de este poder originario, sin necesidad de legitimarse en una atribución dada por el Estado. Se trataría así de una manifiesta herencia del iusnaturalismo fisiocrático, alusiva al carácter *natural* del Municipio, en el sentido de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta ya con su propia titularidad del poder. Lo mismo que en Venezuela describió Blanco, en 1938, con las siguientes palabras: “[los hombres] han de hacer las leyes después que se establezcan, esto es, después que la sociedad, la ciudad, el caserío,

el municipio, en una palabra, existan. Son, pues, una asociación natural' (p.93) (subrayados del investigador).

El punto de partida de esta idea del "poder municipal" sería entonces la idea asociacionista del Municipio, que lo explica como una asociación de vecinos, idea que es arrancada de la concepción pactista del s. XVIII. Como ocurre en las asociaciones, sus miembros se agrupan alrededor de determinados *asuntos privativos*, exclusivos de la asociación, que fundamentalmente se refieren a aquéllos derivados de la convivencia y ayuda mutua. Estos asuntos propios de la asociación vecinal son *exclusivos* de esta porque sólo interesan a sus miembros *con exclusión* de cualquiera otro ciudadano. Por lo que se concluirá de aquí el carácter de persona privada que mantuvo el municipio durante mucho tiempo en los países de influencia francesa y que era el sostén, a su vez, de las regulaciones de derecho privado a las que estuvo el municipio sometido durante años en los países latinos.

Parte de esas regulaciones fueron conocidas en Venezuela y aún hoy podrá alguna permanecer como muestra pintoresca y prueba del origen de la concepción actual del municipio: la calificación de la responsabilidad por daños del municipio como una responsabilidad de Derecho civil; la exclusión de los contratos municipales de la categoría de contratos administrativos; el sometimiento del municipio a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, a

diferencia de lo que pasa con la República; la exclusión de los concejales de la garantía de la inmunidad parlamentaria, etc.

Fue esta caracterización del Municipio como persona privada la solución para escapar del dogma, que nació con la Revolución Francesa, de la “voluntad general” como único origen de la potestad política. El dogma de la voluntad general excluía de raíz la posibilidad de auténticas autonomías políticas y su entrega “sociedades particulares” en el sentido del *contrato social*. Pero a su vez, el principio básico de separación entre el Estado y la Sociedad postulaba enérgicamente una autonomía e independencia de carácter privado y social. Con la reducción del poder del municipio a un estadio cuasi-familiar o vecinal, lo que se lograba era el respeto del contenido privado de la libertad que postulaba el principio de separación entre el Estado y la Sociedad, logrando alcanzar, al mismo tiempo, una libertad política basada precisamente en ese respeto.

Es por esto que los objetos propios de la actuación de los municipios son los “intereses particulares” de la comunidad, y es por la misma razón por la que todas las cuestiones que afecten al “interés común” de la nación (léase del Estado) exceden de su ámbito de decisión. He aquí la clave encontrada para hacer escapar a los municipios del dogma de la voluntad general, asignándole un ámbito material de funciones (competencias) que quedarán

al margen de las funciones del Estado y que se identificarán, más bien, con un simple poder doméstico, cuasi privado, en cuanto se ve dirigido solamente a asuntos propios de los miembros de la asociación vecinal. Una fórmula que encontró en la asignación del carácter privado hecha a los municipios un requerimiento para poder reconocerles *autonomía*, solo que una autonomía reducida a este tipo de asuntos domésticos.

Es el emblema del municipalismo romántico, pues, justamente esta exigencia de respeto estatal de la autonomía o libre desenvolvimiento *en su esfera privativa de asuntos* del “poder municipal”, que se justifica en una apología de la excelencia de una esfera competencial libre del Estado, cuyas ventajas llegan incluso a plantear el perfeccionamiento del sistema democrático, tendencia que logra su expresión más elevada con la inclusión del “poder municipal”, dentro de la doctrina de separación de poderes, tal y como ocurrió con la Constitución de la República Venezolana de 1.999 y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Dirá García de Enterría (1994, 147) que “el Municipio como tal no puede tocar el mundo de los ‘intereses generales’ que es propio del orden político y del Estado. La partición nítida entre intereses generales e intereses privativos es la base misma del municipalismo de tipo francés, sobre todo desde que la trágica experiencia revolucionaria hizo fracasar el intento..., de situar en los

propios municipios, aunque fuese por delegación del Estado, la gestión de los intereses generales”.

B. VIGENCIA DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PERMITIERON EL NACIMIENTO DE LA TEORIA DEL PODER MUNICIPAL Y EL POSTULADO ACTUAL DE LA AUTONOMÍA

¿Están presentes en la actualidad las circunstancias que permitieron el nacimiento de la concepción del *poder municipal* y el posterior establecimiento del significado actual de la autonomía como principio del Derecho de la organización del Estado?

La primera circunstancia tiene que ver con la aceptación de la naturaleza casi familiar y privada del municipio. La respuesta a la vigencia de la idea del municipio como entidad natural es que, más allá de la justificación que pudiera tener esta concepción en uno que otro pequeño municipio rural, la aplicación de esta concepción a las complejas unidades urbanas que son las grandes metrópolis actuales o las entidades municipales de segundo grado como los Distritos previstos en la legislación venezolana, resulta absurda. Huelga probar que no existe estado de vecindad en las grandes capitales que la conurbación de las densas poblaciones que hoy viven en ciudad forma muchas veces.

El otro aspecto o circunstancia tiene que ver con el origen privado de las competencias municipales, es decir, el origen diverso y natural de las respectivas materias que ejercen los municipios y la República, toda vez que hoy se ve con suficiente nitidez que si se hiciera una enumeración de cada una de las competencias repartidas entre los dos órdenes territoriales, el contenido material de cada una de esas competencias sería idéntico e intercambiable. Se comprobaría que la listas de atribuciones conferidas a la República, a los municipios y Estados pertenecen *en todos los casos* a un mismo orden político y su origen no es otro que la naturaleza social del hombre. En otras palabras, no existe ninguna base para pensar que la salud, la educación y la vialidad, por ejemplo, puedan tener a la vez un carácter privado cuando su titularidad se atribuye al municipio (porque en teoría solo afectan a los intereses privativos de sus habitantes) y un carácter político o de interés general cuando su titularidad se atribuye a la República; entre otras razones porque los destinatarios de los servicios prestados por la República siempre serán los mismos, es decir, los habitantes de los distintos municipios del país. Al respecto, ha dicho Embid Irujo (1981, 20) que “el nuevo entendimiento del régimen local supone, es claro, terminar con una división de naturaleza [de tareas de la Administración local y la Estatal] que no tiene ningún fundamento”.

En la actualidad, la *exclusividad* en el ejercicio de las competencias atribuidas a la República, los Estados y los municipios en realidad no propone ninguna solución de articulación entre el Estado y el resto de las personas públicas territoriales; propone una partición entre dos campos, una división geométrica entre la autonomía local y la unidad de acción Estatal. Bien visto el problema, no se puede lograr esta articulación realizando un reparto más o menos racional de competencias entre uno y otro campo de actuación territorial. Como ha dicho Ylvisaker (1959), citado por García de Enterría (1999, 150), “la técnica de distribución exclusiva de poderes no está de acuerdo con el... tejido inconsútil que son las operaciones de gobierno en nuestros días; *viene a sugerir límites allí donde no los hay, distinciones absolutas donde solo las puede haberlas relativas*”... (Resaltados del investigador).

Y si hay alternativa. Sin duda podrá existir una solución técnica de articulación entre la República, los Estados y los municipios, distinta al sistema de los poderes exclusivos o divididos que ha postulado la significación dada al principio de *autonomía* hasta ahora en Venezuela, que más bien se fundamente en un sistema de poderes o competencias participadas o compartidas entre la República, los Estados y los Municipios, unidos hoy, en palabras de Werner Weber (1953), citado por García de Enterría (1999, 150), en “alianza defensiva” para atender las necesidades

públicas del momento, necesidades que además, se insiste, se encuentran en los mismos destinatarios, “cuya unidad personal, cuya naturaleza social y política es, en último término, absolutamente indivisible” (García de Enterría, 1999, 150).

Esta nueva solución técnica no podrá entender a la *autonomía* en el sentido elemental de libertad plena y exclusiva, sino como una libertad articulada en designio de colaboración a la realización de los servicios generales del Estado, elevando a función esencial de los municipios, las tareas de ejecución de los principios propuestos por la República, si que aquéllos pierdan sus derechos de individualidad. Es lo que Embid Irujo (1981, 20) ha venido en llamar la “defensa del cumplimiento de las tareas básicas administrativas por una Administración local elegida democráticamente por los ciudadanos”... “La defensa de la actuación básica del Estado por medio de la Administración local”.

Pero ¿cómo puede lograrse semejante propósito con la visión del principio de autonomía que se tiene en la actualidad? García de Enterría (1999, 115), revela uno de los puntos más necesitados de discriminación cuando se habla de la competencia o autonomía de los entes públicos territoriales:

...parece urgente la distinción entre competencia y gestión, entre titularidad y ejercicio, de modo que se acepte con naturalidad el hecho de que un ente pueda

gestionar competencias de otro; en concreto, que un ente local pueda gestionar competencias propias del Estado sin que éste pierda ni la titularidad ni todas las funciones de dirección y de inspección anejas a la misma. Cada vez es más claro que no es posible construir el círculo de competencias locales como un círculo absolutamente exento del Estado, y el municipalismo romántico que sigue pretendiéndolo es en esta hora el peor enemigo del régimen local, por presentar al sistema centralizador estricto una alternativa inaceptable.

Sin duda, esta discriminación lleva a su vez a concluir en que el futuro del significado del principio de autonomía tenga menos que ver con un ámbito de competencias tasadas atribuidas a una Administración, y más con una *aptitud* para ser titular de relaciones jurídicas. De forma coherente con los razonamientos arriba mencionados, García de Enterría y Fernández (1995, 363) plantearon una definición de autonomía que se aparta del común denominador, explicando que:

Esa aptitud para ser titular de posiciones y relaciones jurídicas propias se traduce, por fuerza, en una mayor o menor capacidad de autodeterminación y de autogestión del ente en la esfera de sus intereses. En el Derecho Administrativo, se llama a esta cualidad autonomía (ente autónomo es por eso equivalente de ente separado); aunque etimológicamente la expresión alude más bien a una capacidad de autonormarse que no es excepcional en estos entes, pero que no es tampoco consustancial en todos los casos a su personalidad (como veremos con detalle en el capítulo siguiente; para evitar este último equívoco se habla también de autarquía, como un simple grado de autonomía ejecutiva).

Sin embargo, García de Enterría (1983, 151) no ha dejado de reconocer que la autonomía pueda también entenderse como un “ámbito objetivo de desenvolvimiento garantizado” que se consigue con mayor facilidad cuando se reducen las competencias del gobierno central, o cuando se priva a éste último de facultades suspensivas o de control sobre otras Administraciones públicas, especialmente las territoriales. De la misma forma, en algún pasaje, han reconocido García de Enterría y Fernández, la necesidad de que, con respecto a la comunidad política global, es decir, al Estado, se inserten ciertos centros de decisión en grupos sociales parciales, fundamentalmente porque existen asuntos propios de dichos grupos que estos deben auto administrar (1995, 362).

El principio marco de la solución de articulación en “alianza defensiva” de la República y, especialmente, los municipios, vendría a ser el principio de subsidiariedad, formulado por la doctrina social de la Iglesia católica, cuyo contenido implica que las intervenciones de las instituciones sociales mayores –especialmente el Estado- tienen un carácter compensatorio, auxiliar y, precisamente, subsidiario, nunca sustitutivo, a favor de los grupos y organizaciones menores, dentro de los cuales se cuenta al municipio, en los que se alcanza más cabalmente la libre expansión de la condición social de las personas. Dicho de otra forma: las tareas que tienen que efectuarse en la vida colectiva, se deben delegar al nivel más bajo, a la organización

menor, que sea capaz de encargarse de ellas; en tanto que en los niveles superiores, en las organizaciones mayores, solamente se plantean aquellas tareas que no pueden ser resueltas en niveles inferiores (de Viana).

Las instituciones mayores o superiores, para el logro de sus fines, deben respetar la actividad *relativamente* autónoma, de los grupos intermedios y prestarles el apoyo y la protección que requieran. Si fuera preciso formular el principio de subsidiariedad con una breve consigna, se podría decir en términos favorables al Derecho de la organización del Estado: “tanto municipio como sea posible; tanto Estado como sea necesario” (de Viana).

En 1871, el informe de la “Royal Sanitary Commission” (citado por García de Enterría, 1999, 165), formulaba el principio de subsidiariedad de la siguiente manera: “La Administración local, bajo la inspección central, es el rasgo más característico de nuestro gobierno. La teoría es que todo aquello que puedan hacer debe ser hecho por las autoridades locales, y que el gasto público debe ser principalmente controlado por aquéllos que contribuyen a él”. Más recientemente, el propio Embid Irujo, (1981, 20) insistía en la necesidad de hacer entrega de las competencias básicas del Estado al nivel más bajo de Administración *posible*.

Para terminar con palabras de García de Enterría (1999, 167), ya parece innecesario precisar las ventajas de una técnica de articulación entre la República y los municipios, especialmente, como la que se ha adelantado, y enumerarlas sería invertir el enunciado de las consecuencias del significado actual dado a la autonomía como principio del Derecho de la organización del Estado: la economía burocrática, el control político directo, el conocimiento de las regiones y sus necesidades verdaderas, la materialización real y efectiva del proceso de descentralización administrativa.

Los entes municipales quizá perderían folklore, pero ganarían también su mayoría de edad, frente a su concepción originaria que los redujo a lo cuasi familiar y a la concepción de la autonomía que los limitó a un repertorio tasado y reducido de asuntos sin permitírseles siquiera colaboración en la ejecución de los más importantes servicios generales del Estado. Ojalá pues, pronto pueda abrirse paso a una nueva concepción de la organización de las estructuras del Estado que termine con la insatisfacción que deja tanta utopía de romántico municipalismo, libertad y autonomía.

CONCLUSIONES

A través del desarrollo de esta investigación se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- De acuerdo con la revisión del contenido del principio de autonomía que han construido la doctrina, la legislación positiva y la jurisprudencia venezolanas, efectuada en el presente trabajo, actualmente se le atribuyen a este principio dos características esenciales. La primera de ellas referida a la reducción de la autonomía a una enumeración de competencias de atribución y ejecución tasadas por la Constitución y la Ley. La segunda, referida a la supuesta exclusividad de ejercicio de esas competencias tasadas, por parte de la Administración pública correspondiente.

- Esta significación actual de la autonomía centrada en la exclusividad de ejercicio de las competencias tasadas de las Administraciones públicas, ha tenido como consecuencias para la Organización del Estado y los destinatarios de la prestación de sus grandes servicios generales las siguientes: (i) Un crecimiento hipertrófico y exagerado de la Administración central nacional hacia las regiones que ha duplicado en número y esfuerzo a las estructuras Administrativas estatales y municipales dispuestas para la prestación de los servicios generales del Estado; (ii) Producto del mismo crecimiento exagerado, una desviación de los fines de la Administración pública materializada en la elevación a lugar primario del principio de *coordinación*, desconociendo que lo esencial de los servicios es su *prestación* material, y no su coordinación con otros, es decir, desconociendo que lo esencial en la Administración pública es *estar al servicio* de los ciudadanos y ciudadanas; (iii) El alejamiento por parte de los ciudadanos del control político de la ejecución de los servicios generales del Estado, del establecimiento de sus propias necesidades, y un aumento indeseado de trámites burocráticos, y; (iv) La frustración del proceso de descentralización del Estado por las dificultades burocráticas puestas por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, y Transferencia de Competencias del

Poder Público, en el innecesario mecanismo de transferencia de competencias a favor de los Estados y los Municipios, sin cuya titularidad era inconcebible verlos asumir el rol de gestores de los servicios generales del Estado.

- El origen del postulado básico de la autonomía concebida como el ejercicio por parte de los municipios y Estados, únicamente de aquellas competencias *propias y exclusivas* atribuidas a éstos por el ordenamiento jurídico se asienta en la concepción del “poder municipal” o *pouvoir municipal* proveniente de la fisiocracia. Esta concepción que entiende al Municipio como el titular propio en cuanto tal de un poder originario que no necesita legitimarse en una atribución dada por el Estado, se justificó en dos circunstancias que en la actualidad carecen de toda vigencia: el llamado “estado de vecindad” y el escape del dogma de la “voluntad general” mediante la atribución del carácter privado de las competencias locales.
- Para lograr evitar las consecuencias negativas derivadas de significado actual del principio de autonomía en la organización del Estado, la prestación de sus servicios generales y para lograr superar los problemas de articulación de sus estructuras administrativas, se

requiere construir una nueva interpretación de la autonomía que comprenda dos aspectos. El primero, la eliminación de la exclusividad de la significación del principio, es decir, la distinción entre competencia y gestión, entre titularidad y ejercicio, de modo que se acepte con naturalidad el hecho de que un ente pueda gestionar competencias de otro. El segundo, la relación de la autonomía con una *aptitud* para ser titular de posiciones y relaciones jurídicas, y no únicamente con una enumeración de competencias tasadas atribuidas por el ordenamiento a los entes públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Blanco, Andrés Eloy. (1976). **Temas Municipales**. Caracas: Ediciones Centauro.
- Brewer-Carías, Allan. (1989). Introducción general al régimen municipal. **Ley orgánica de régimen municipal 1989**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan. (1994). Bases Legislativas para la Descentralización Política de la Federación Centralizada: 1990: El inicio de una reforma. **Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Constitución de la República de Venezuela. (1961). **Gaceta oficial de la República de Venezuela**. N° 662 (Extraordinario), Enero 23 de 1961.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). **Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. N° 5453 (Extraordinario), Marzo 24 de 2000.
- De Viana, Mikel. (S/F). **Los principios éticos que inspiran un proyecto político**. Manuscrito inédito. (disponible en la dirección del autor).
- Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central. (1999). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. N° 36.775, Agosto 30 de 1999.
- Embid Irujo, Antonio. (1981). Autonomía Municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. **Revista Española de Derecho Público**, N° 30.

- García de Enterría, Eduardo. (1994). **Revolución francesa y Administración contemporánea**. (4º ed.). Madrid: Civitas.
- García de Enterría, Eduardo. (1983). **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E., y Fernández, T. (1995). **Curso de Derecho Administrativo**. (7º ed.). Tomo I. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, Eduardo. (1999). **La Administración española: Estudios de Ciencia Administrativa**. (6º ed.). Madrid: Civitas.
- Ley Orgánica de la Administración Central. (1976). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Nº 1.932 (Extraordinario), Diciembre 28 de 1976.
- Ley Orgánica de la Administración Central. (1986). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Nº 3.945 (Extraordinario), Diciembre 30 de 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. Nº 37.305, Octubre 17 de 2001.
- Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (1989). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Nº 4.153 (Extraordinario), Abril 28 de 1989.
- Ley Orgánica de Educación. (1980). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Nº 2.635 (Extraordinario), Julio 28 de 1980.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2005). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**. Nº 38.204, junio 8 de 2005.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal. (1989). **Gaceta Oficial de la República de Venezuela**. Nº 4409 (Extraordinario), Junio 15 de 1989.
- Mazzei González, Víctor. (Comp.) (1983). **Jurisprudencia municipal 1936-1978** (4º ed.). Caracas: Fondo Editorial Común.
- Moles Caubet, Antonio. Los Límites de la Autonomía Municipal (1963). **Estudios de Derecho Público**. Caracas: UCV.

- Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. (1971). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 29.438, Febrero 11 de 1971.
- Reglamento de Regionalización Administrativa. (1972). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 29.808, Mayo 9 de 1972.
- Reglamento Interno N° 1 del Ministerio de Educación. (1975). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 30.781, agosto 29 de 1975.
- Reglamento Interno del Ministerio de Educación. (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 5.296, Enero 28 de 1999.
- Reglamento Interno del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2000). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 5428 (Extraordinario), Enero 5 de 2000.
- Reglamento Interno del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2000). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. N° 36.935, Abril 18 de 2000.
- Reglamento Interno del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. N° 5.531 (Extraordinario), Mayo 17 de 2001.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. (1975). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 30.657, Abril 1 de 1975.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. (1977). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 1.999 (Extraordinario), Marzo 22 de 1977.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación. (1998). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 36.526, Agosto 27 de 1998.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 36.830, Noviembre 16 de 1999.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2001). ***Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela***. N° 37.155, Marzo 9 de 2001.

- Reglamento Orgánico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. (1977). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 1.999 (Extraordinario) Marzo 22 de 1977.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. (1994). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 35.618, Diciembre 27 de 1994.
- Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (1999). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 36.825, Noviembre 9 de 1999.
- Reglamento sobre Competencia de las Administraciones Regionales, Sectores y Unidades de Hacienda. (1972). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 29.804, Mayo 15 de 1972.
- Resolución N° 10.279 del Ministerio de Educación. (1969). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 29.011, Septiembre 2 de 1969.
- Resolución N° 166 del Ministerio de Educación. (1970). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 29.351, Octubre 23 de 1970.
- Resolución N° 177 del Ministerio de Educación. (1974). ***Gaceta Oficial de la República de Venezuela***. N° 30.369, abril 4 de 1974.
- Romero-Muci, Humberto. Alcance constitucional de la autonomía tributaria del municipio (1997). ***Jurisprudencia tributaria municipal y la autonomía local -1936, 1996-***. Tomo I. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia. (2001). ***Sentencia de la Sala Constitucional***. Expediente N° 2257, Noviembre 13 de 2001.
- Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia. (2004). ***Sentencia de la Sala Constitucional***. Expediente N° 285, Marzo 04 de 2004.
- Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia. (2004). ***Sentencia de la Sala Contitucional***. Expediente N° 02-2585, Agosto 03 de 2004.
- Venezuela, Tribunal Supremo de Justicia. (2005). ***Sentencia de la Sala Constitucional***. Expediente N° 1278, Junio 17 de 2005.