

## Comentarios Monográficos

### ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS

Tulio Alberto Alvarez

*Profesor de Derecho Constitucional, U.C.A.B.  
Asesor e Investigador Invitado, I.V.I.C.*

#### 1. BREVE EVOLUCION CONSTITUCIONAL FORMAL DEL ESTADO FEDERAL

La Constitución de 1961 es contundente a la hora de definir la forma de Estado: "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución". Esta afirmación implica que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado Federal y los Estados Miembros definidos como entidades políticas autónomas e iguales. Ahora bien, resulta evidente que de la asignación de Competencias a cada ámbito de Poder, así como de la valoración que da al término Federación, el Constituyente, podemos dilucidar las peculiaridades de la Federación Venezolana ya que "ni hay una Federación Perfecta, ni existe un tipo único de Federación"<sup>1</sup>.

La polémica sobre la conveniencia de la forma de Estado Federal ha sido una constante a lo largo de la evolución constitucional de Venezuela y el estudio de su consagración definitiva sería incompleto si obviamos las circunstancias políticas e intereses de todo tipo que la rodearon. En este sentido se ha afirmado que "Federación en Venezuela representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar"<sup>2</sup>.

Evidentemente, no bastaría un análisis de las Constituciones Venezolanas sin confrontarlas con la dinámica del proceso político y el ambiente histórico donde tuvieron vigencia; máxime si tenemos en cuenta que "no existe en la historia de nuestro derecho público una palabra tan cargada de resonancias emocionales ni sistema político que haya originado conflictos tan profundos como la palabra Federación y Sistema Federal"<sup>3</sup>.

Básicamente, la fuente de inspiración de los Constitucionalistas en la alborada de la Independencia fueron: Francia, con la primera sistematización de los Derechos Humanos, y Estados Unidos, con la consagración de la Forma Federal de Estado; teniendo ambos sistemas como substrato la teoría de la Separación de Poderes. El Federalismo norteamericano tiene como nota característica, la doble Soberanía, tanto de las Entidades Políticas como del Poder Federal constituido por las delegaciones que han hecho aquéllas en las materias que responden al interés del Colectivo en campos como los asuntos exteriores, la defensa nacional, el sistema monetario, pesos y medidas, nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales. El problema que se presenta es precisamente el tomar el esquema Federal de los Estados Unidos sin considerar que el mismo ha sido variable, producto de la evolución jurisprudencial de la Supreme Court, a pesar de que "el patriotismo semántico en los Estados Unidos eleva la estructura Federal a la categoría de inalienable e imperecedera"<sup>4</sup>. En este sentido,

1. Allan R. Brewer-Carías. *El Régimen Municipal en Venezuela*, p. 11.

2. Exposición de Motivos, Capítulo I. *Disposiciones Fundamentales*.

3. Ambrosio Oropeza. *La Nueva Constitución Venezolana*, p. 167.

4. Karl Loewestein. *Teoría de la Constitución*, p. 360.

el Poder del Estado Central ha crecido y el de los Estados Miembros ha venido a menos a pesar de que la Enmienda Décima de la Constitución consagra que las facultades no delegadas a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas por ella a los Estados, están reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo.

La Constitución Centro-Federal de 1811, fue promulgada frente a una estructura de Poder distribuida entre las provincias de la Capitanía General y los Ayuntamientos con amplias atribuciones político-económicas, siendo su primer cometido integrar los entes autónomos creando un equilibrio entre los intereses de éstos y los de la Unidad Nacional. La fórmula fue favorecer las provincias frente al municipio reconociéndoles facultades residuales y su carácter soberano y, como precedente, "a partir de ese momento el fantasma de la idea Federal va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento"<sup>5</sup>.

La precaria vigencia de la primera Constitución Venezolana, culmina con la pérdida de la Primera República y, con ella, la forma Federal de Estado que conjuntamente con el ejecutivo colegiado fue catalogada por el Libertador con el factor de perturbación y debilitamiento del Gobierno Republicano<sup>6</sup>. Esta concepción se reflejó en la Constitución Venezolana de 1819, y posteriormente en la Constitución Colombiana de 1821 con el fortalecimiento del Gobierno Central como alternativa frente a un Estado en crisis y, seguramente, como régimen de excepción mientras se prolongara la lucha por la Independencia.

La separación de Venezuela de la Gran Colombia, impone la necesidad de promulgar un texto constitucional acorde con las nuevas circunstancias. En la sesión del 13 de mayo del Congreso Constituyente de 1830<sup>7</sup> se procedió al tercer debate de la moción del diputado Tellería sobre forma de Gobierno. "Tomaron la palabra muchos señores diputados, manifestando todos lo ruinoso del sistema absolutamente Central, y la necesidad y conveniencia de establecer uno que no fuese el puramente federal, pues aunque conocían ser el mejor y el complemento del sistema republicano, creían que por la falta de luces y de población, y por algunas otras causas, no debía por ahora, pensarse en ello. Probóse que el sistema mixto de Centralismo y Federación era el más propio para Venezuela, haciéndose entre muchas otras observaciones la de que bajo este sistema centro-federal, había más ligazón entre los altos poderes de la Nación y los de las provincias, y tenían, sin embargo, los pueblos los medios de proveer a su bienestar, cuidando inmediatamente de sus intereses locales".

Las Constituciones del 30 al 58 dividieron el territorio de la Nación en Provincias, Cantones y Parroquias. La Constitución de 1857, de efímera vigencia, establece una división del Poder Público innovadora, al agregar en el artículo 6 del Título II además de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al Poder Municipal. Se establece la figura del Concejo Municipal con rango constitucional y se produce un reparto de competencias con las diputaciones provinciales, quienes pierden la potestad de proponer una terna al Ejecutivo Nacional para el nombramiento del Gobernador de cada provincia.

La Constituyente de Valencia de 1858 trae reformas en la forma de elección del Gobernador estableciendo que éstos serán elegidos por el voto directo, secreto y mayoritario de los electores de la Provincia. Asimismo se establecieron mayores potestades para las provincias que no impidió el desenlace bélico, producto de los anhelos de reformas sociales latentes y no realizados desde la Guerra de Independencia. Fermín Toro<sup>8</sup> nos revela con claridad la concepción sobre la Forma de Estado predominante en la Convención: "El Federalismo es, sin dudas, la más perfecta hasta hoy de las

5. Allan R. Brewer-Carías. *Prólogo al Estudio del Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 32.

6. Ver *Manifiesto de Cartagena* y la *Carta de Jamaica*.

7. Congreso de la República. *Actas del Congreso Constituyente de 1830*, tomo I, p. 9.

8. Fermín Toro. *Discursos de la Constituyente de Valencia*, p. 21. ..

Instituciones Políticas. Supone más capacidad, más conocimientos, más moralidad. La libertad es una noción altísima; difícilmente la alcanza la filosofía, y los pueblos para realizarla han tenido que pasar por una larga serie de experiencias. Sin duda ninguna el Poder Federal es el que realiza más plenamente la libertad política; pero tenemos razón también para no admitirlo en toda su plenitud”.

La Constitución de 1864 establece por primera vez al Federalismo como sistema consagrando estados autónomos que conforman la unidad nacional sin eliminar su diversidad. En teoría dicha unidad debió ser producto de un Pacto Federal donde se produce una delegación de competencias sin perder el carácter de soberanos. Evidentemente, éstas no fueron las circunstancias que originaron al Federalismo en Venezuela, el proceso fue inverso, producto de una disgregación forzada. En este sentido debe citarse a Antonio Leocadio Guzmán<sup>9</sup>, quien nos aclara algunas circunstancias históricas: “No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esta idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invocamos nosotros esa idea, porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiésemos dicho Centralismo”.

Las Constituciones de 1874 a 1922 son uniformes al consagrar el Estado Venezolano como Federal declarando a los Estados independientes y refiriéndose en cuanto a sus límites a la Ley de Régimen Territorial del 28 de abril de 1856. La Constitución de 1881 crea un Consejo Federal que tenía como función fundamental elegir al Presidente de la República y que coexistía con un Consejo de Ministros. Dichas Leyes Fundamentales tienen una constante, como lo es el proceso de centralización del Poder mediante la limitación y reducción de atribuciones a los Estados. El proceso centralizador continúa con la Constitución de 1925 al disminuir las fuentes tributarias de los Estados y preverse la delegación, por parte de éstas, del nombramiento de los Presidentes de Estados al Ejecutivo Nacional.

No obstante, uno de los golpes más rudos a la autonomía de los Estados se produce con la Constitución del 5 de mayo de 1945 que omite la Administración de Justicia dentro de las competencias de los Estados, lo que tiene como consecuencia inmediata la centralización en materia de organización y distribución de los tribunales por decisión expresa del Legislador nacional.

Comprender “los términos consagrados” en la Constitución de 1961 en materia del Estado Federal es imposible sin aprehender los antecedentes brevemente comentados anteriormente ni adentrarnos en la organización político-administrativa de los Estados establecida de una forma tan uniforme en todas sus constituciones que pareciera confirmarse la extravagante idea del siglo XVIII, según la cual todos los pueblos han de tener una Constitución idéntica. Tal uniformidad quiebra la particular vocación regional eliminando situaciones y circunstancias que hacen de los Andes, Oriente, Occidente, los Llanos y el Centro cuadros idénticos donde sólo varía la firma del autor.

## 2. ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS

### 2.1. Sistema de Distribución de Competencias

La asignación de Competencias a los dos bloques de Poder se constituye en elemento esencial a la hora de descifrar la estructura federal de un país determinado.

9. Juan Uslar. *Historia Política de Venezuela*, p. 56. Citado en el *Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 84.

Dicha distribución ha sido entendida como causa eficiente de una doble soberanía en el ejercicio de atribuciones de los respectivos ámbitos de Poder, lo que contraría la esencia misma de soberanía: la indivisibilidad. En efecto, la soberanía es una; producto del pacto federal originario, que se irradia a pesar del pluralismo territorial.

La demarcación de las competencias entre la Federación y los Estados miembros se lleva a cabo en las Constituciones Federales, bien enumerando las funciones asignadas a la Federación o a los Estados miembros creándose una zona intermedia de competencias concurrentes que podrá ser subsiguientemente determinada, bien asignando a los Estados miembros o la Federación las tareas no enumeradas<sup>10</sup>.

La tesis de la doble soberanía fue determinante, en un principio, en la definición del Sistema de Distribución de Competencias ya que "los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reservas a la Competencia Federal. Era la norma básica la de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución"<sup>11</sup>. Tal situación cambia radicalmente, en especial en la Constitución de 1947, al consagrarse que corresponde al Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder.

La Constitución de 1961 consagra un Sistema aún más complejo. En primer lugar, se atribuye la competencia residual a los Estados como entes políticos autónomos al indicarse en el ordinal 7 del artículo 17 que es competencia de cada Estado: "Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". En segundo lugar, después de la larga enumeración de competencias del Poder Nacional en el artículo 136 se añade en el ordinal 25 que le corresponde: "Toda otra materia que la Constitución Nacional le atribuye o que le corresponde por su índole o naturaleza". Evidentemente, tal ordinal rompe con el precario equilibrio que en principio pareciera existir al establecerse la competencia residual a favor de los Estados ya que, en definitiva, corresponde determinar la naturaleza de determinada competencia a un órgano del Poder Nacional.

Es indispensable referirse en esta materia a las leyes de transferencia de Competencia, previstas en el artículo 137 de la Constitución Nacional a fin de promover la descentralización administrativa. Tales leyes se caracterizan por ser "super o supraorgánicas" por requerirse una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara para su aprobación. El contenido de tales Transferencias está referido al artículo 136 de la Constitución, aun cuando se haya sostenido la existencia de Competencias Intransferibles<sup>12</sup>.

## 2.2. Organización del Poder Público

El ordinal primero del artículo 17 de la Constitución Nacional atribuye a los Estados la organización de sus poderes públicos, en conformidad con los principios establecidos por el Pacto Fundamental de la Unión. Dicha potestad se realiza principalmente en las Constituciones Estadales que constituyen verdaderas leyes de organización con rango superior a las demás leyes estadales<sup>13</sup>. Se establece en dichos cuerpos

10. Karl Loewstein. *Ibidem*, p. 356.

11. Exposición de Motivos. Título IV. Capítulo II.

12. José Luis Aguilar enuncia algunas competencias intransferibles como la legislación reglamentaria de las Garantías Constitucionales, la legislación Civil, Mercantil, Penal, Penitenciaria y de Procedimientos, la de Elecciones, Expropiaciones, Crédito Público, etc. Ver Leyes rígidas no orgánicas en Estudios sobre la Constitución.

13. Hacemos esta afirmación a pesar de que se haya sostenido que son leyes ordinarias de los Estados, de igual rango que las demás leyes sancionadas por dichas Asambleas. Ver Eloy Lárez Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 561 y U.C.A.B. *Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 170. En efecto, se requiere de una forma unifor-

normativos, que la organización y el ejercicio del Poder Público debe ser conforme a la Constitución Nacional y las Leyes, reconociéndose así los límites impuestos en esta materia<sup>14</sup>. A todo esto debe agregarse, que el Gobernador del Estado, máximo representante de una de las ramas del Poder Público Estatal, es nombrado y removido por el Presidente de la República y que la Asamblea Legislativa está limitada, en su facultad de legislar territorialmente, por la legislación nacional.

### 2.3. Organización de los Municipios y de su División Político-Territorial

Esta atribución también está condicionada por la Constitución Nacional y las Leyes Nacionales<sup>15</sup>, aun cuando los Estados podrían establecer diversos regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados han dictado sus respectivas Leyes de División Político-territorial que tienen una importancia fundamental al determinar el número y límite de los Municipios del Estado<sup>16</sup>. Tales leyes podrían constituir instrumentos innovadores al establecer regímenes especiales de organización de los nuevos Municipios ordenados de forma racional.

### 2.4. Organización de la Policía Urbana y Rural

Tal atribución debe asimilarse teniendo presente que los servicios de identificación y de Policía Nacional son de la Competencia del Poder Nacional. En esta disposición se restringe la Competencia Municipal en la materia, ya que “en las circunstancias actuales es evidente que una policía municipal, con las limitaciones inherentes a las posibilidades del Municipio, carece de la capacidad necesaria para atender a todo el requerimiento del orden público”<sup>17</sup>.

Básicamente, se da una amplia facultad de regulación a los Estados en materia de Policía, entendida como “Conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad”<sup>18</sup>. Los Códigos de Policía de los Estados son los instrumentos de regulación de: Orden y Seguridad Públicos, Prostitución, Higiene, Cementerios, Acueductos, Albañales y Cloacas, Mataderos, Ganado, Comercio e Industria y, en fin, de materias tan variadas que escapan de la calificación de Actividades de Policía Administrativa. Estos textos, muchas de cuyas disposiciones son inconstitucionales, son de vieja data por lo que no cumplen eficazmente con dos cuestiones básicas en materia de Policía: a) Designación de Autoridades y b) Establecimiento de Competencias y de medidas idóneas.

2.4.1 En los Códigos de Policía de todos los Estados se establecen las autoridades de Policía, estableciendo la siguiente jerarquía:

- a) El Gobernador del Estado, quien es el encargado de dirigirla y vigilarla en todo el territorio del mismo;
- b) El Secretario General de Gobierno;

---

me en todos los Estados, de mayorías especiales para la iniciativa y admisión de los proyectos de reforma, sea parcial o total, lo que hace de los mismos textos, más rígidos.

14. Dichas limitaciones están concentradas en el Título I, Capítulo III, de la Constitución Nacional.
15. Ver artículo 26 de la Constitución Nacional.
16. No obstante, debemos indicar que la mayoría de estas leyes no están adaptadas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, lo que perpetúa la vigencia de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.
17. Exposición de Motivos. Capítulo III, Título I.
18. Georges Vedel. *Derecho Administrativo*, p. 665.

- c) Los Prefectos del Distrito en su respectiva jurisdicción;
- d) Los Alcaldes de Municipio<sup>19</sup>;
- e) Los Inspectores, Jefes y Oficiales de Policía;
- f) Los Comisarios y Agentes de Policía.

2.4.2. En cuanto a las Competencias y Medidas de Policía son también previstas de manera general en los Códigos de Policía, debiendo tenerse en cuenta que como decisiones administrativas que son, en el caso de reglamentación de actividades individuales, deben ajustarse a las reglas generales de la legalidad.

No obstante, debemos indicar que las reglas generales de la legalidad y las medidas de Policía están relacionadas con el reparto de competencias entre la legislación nacional y la reglamentación que se haga de las mismas por parte de las autoridades de Policía la cual no puede limitar las garantías que otorga la Constitución cuya legislación reglamentaria es Competencia del Poder Nacional, de conformidad con el ordinal 24 del artículo 136 de nuestra Carta Fundamental. Lo cual no implica que las autoridades de Policía no puedan reglamentar o prohibir ciertas actividades, siempre y cuando estén acordes con la finalidad que en resguardo del Orden Público debe cumplir la Policía Administrativa Estatal.

Las medidas de Policía, en el ámbito estatal, pueden revestir dos formas: como reglamentaciones generales, que pueden establecer prohibiciones absolutas o prever autorizaciones previas, y como medidas individuales, consecuencias inmediatas de las reglamentaciones.

En cuanto a la temporalidad de las medidas de Policía, los funcionarios de Policía no están facultados para dictar resoluciones de carácter permanente, sino que deben hacer cumplir la Constitución Nacional, las leyes nacionales y estatales, así como las disposiciones y órdenes que dictare el Gobernador<sup>20</sup>.

Se establecen como "penas" aplicables, con carácter de correccionales, por parte de las autoridades de Policía, las de arresto, multa, comiso, caución de buena conducta y amonestaciones. Las penas de confinamiento y expulsión, previstas como competencia exclusiva del Gobernador del Estado, chocan con principios consagrados expresamente en la Constitución Nacional.

## 2.5. Hacienda Pública Estatal

2.5.1. El Proceso Centralizador en Venezuela fue iniciado por la vía de reducción de recursos, privando a los Estados de la administración de sus propios bienes. Evidentemente, no hay autonomía política sin autonomía económica, lo que hace indispensable describir ese proceso.

La Constitución de 1864 consagró que la administración de los recursos naturales de los Estados era competencia de los propios gobiernos locales. Igualmente, como primer antecedente del Situado Constitucional, se establecía un subsidio de veinte mil pesos de las rentas nacionales a aquellos Estados que no tenían minas de explotación. En aquella difícil época, los presupuestos de gastos eran sumamente limitados producto, casi exclusivamente, de los Ingresos de Aduana lo que obligaba a cubrir las deficiencias del Tesoro con empréstitos contratados en el extranjero.

Fue la Constitución de 1881 la que, sin dejar de reconocer la libre disposición por parte de los Estados de sus recursos naturales, eliminó la potestad de administración de los mismos, la cual fue conferida al Poder Central. En compensación a la renuncia, los Estados tendrían como renta propia "las dos terceras partes del total que produzca en todas las aduanas de la República, el impuesto que se cobra como contri-

19. También llamados Prefectos de Municipio.

20. Esta disposición de carácter uniforme en los Códigos de Policía pareciera excluir al Gobernador del grupo de las Autoridades de Policía.

bución de tránsito y las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal, distribuyéndose esa renta entre todos los Estados de la Federación en proporción a la población de cada uno”<sup>21</sup>.

El artículo 6 de la Constitución de 1901 estableció como únicos ingresos de los Estados:

- a) Lo que produzca en todas las aduanas de la República la contribución de impuesto de tránsito;
- b) El total de lo producido por minas, salinas, y terrenos baldíos distribuidos proporcionalmente en base a la población;
- c) El producto del papel sellado; y
- d) Los impuestos de los otros productos naturales de los Estados no provenientes de terrenos baldíos.

Es con la Constitución de 1925, cuando las fuentes de Ingresos de los Estados sufren directamente el proceso centralizador ya que las rentas provenientes de la explotación de las salinas, ostrales, minas, tierras baldías, producción de tabaco y aguarrate forman parte de la Hacienda Pública Estatal, teniendo el Poder Federal absoluta libertad de administración, quien está obligado a repartir una suma global que en principio fue de diez millones de bolívares siendo aumentado en un veinticinco y veinte por ciento del total de los ingresos nacionales por rentas en las Constituciones de 1928, 1947 y 1953.

El régimen fiscal y económico de los Estados debe ser entendido en relación con los regímenes nacional y municipal. En este sentido, el artículo 18 de la Constitución Nacional prohíbe a los Estados:

- a) Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- b) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- c) Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlas en forma diferente a las producidos en él;
- d) Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos. Por otra parte, se establece otro cúmulo de ingresos para los Municipios en el artículo 31 *Ejusdem* en los siguientes términos:
  - a) El producto de sus ejidos y bienes propios;
  - b) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
  - c) Las Patentes sobre Industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
  - d) Las multas que impongan las autoridades municipales, y
  - e) Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos. Por último, debe indicarse las numerosas competencias del Poder Nacional en la organización, recaudación y control de Impuestos, organización y régimen de Aduanas, Régimen y Administración de los Recursos Naturales del país, Régimen de Pesas y Medidas y la legislación sobre Crédito Público (ords. 8, 9, 10, 12 y 24 del art. 136).

En base a estas normas podemos indicar que son las leyes nacionales quienes determinan los bienes sobre los que recaen impuestos, tanto para la producción como al consumo, caso contrario, los Estados tienen una Potestad Tributaria originaria, en lo no regulado, sujeta a la condición resolutoria de que sea reservada por ley al Poder Nacional, la determinación y recaudación de tales impuestos. Tal potestad está limitada al marco territorial de cada Estado. La realidad que se nos presenta es la imposi-

21. Ambrosio Oropeza. *La Constitución Venezolana*, p. 201.

bilidad de cubrir los gastos previstos con impuestos y contribuciones fiscales sobre bienes fuera de la Reserva Nacional, de ahí que surja el Situado Constitucional como la fuente máxima de ingresos en la dinámica estatal.

2.5.2. Con rango Constitucional está prevista una partida dentro de la Ley de Presupuesto montante a un quince por ciento (15%), como mínimo del total de ingresos ordinarios previstos en la misma, que debe distribuirse entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Dicha Partida, Situado Constitucional, pareciera ser la contraprestación por haber privado a los Estados de la administración y rentas de sus bienes y constituye el instrumento idóneo de Control por parte del Poder Nacional, que interviene además de forma directa en los usos y disponibilidad de los recursos provenientes del Situado Constitucional en virtud del mandato contenido en el artículo 229 de la Constitución Nacional de que "la ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales".

La ley prevista en la materia es la Ley Orgánica de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional que establece la obligación de invertir la mitad de los ingresos provenientes del Situado en el financiamiento de los programas coordinados de desarrollo económico-social aprobadas por una Comisión especial a nivel de autoridades ejecutivas nacionales y regionales. La Asamblea Legislativa deberá aprobar los convenios celebrados entre el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de Estados, tendientes a ejecutar los programas y planes de desarrollo, como anexo de la Ley de Presupuesto Estatal.

También está prevista la participación de los entes municipales en el situado, la cual será, según la ley anteriormente citada, no menor del diez por ciento (10%) ni menor del quince por ciento (15%) del cincuenta por ciento (50%) de los Ingresos provenientes del Situado Constitucional no sujeta a coordinación. Se establecen reglas análogas, en materia de inversión del Situado Municipal, a las consagradas por la Constitución, de ahí que el cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal será invertido en coordinación con el Ejecutivo Regional. Asimismo, será distribuido el treinta por ciento (30%) por igual entre todos los Municipios, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población, de acuerdo con el artículo 108 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Es evidente que, además de estar limitados cuantitativamente los bienes de los Estados, la inversión del sesenta y cinco por ciento (65%) de los Ingresos provenientes del Situado Constitucional está comprometida con la coordinación con los planes administrativos nacionales y el subsidio municipal y el treinta y cinco por ciento (35%) restante apenas alcanza para pagar la Burocracia Estatal.

2.5.3. A pesar de las restricciones de competencia y las limitaciones económicas, estamos firmemente convencidos de que una decisión fundamental por parte del Poder Nacional podría iniciar un proceso inverso, fortaleciendo la descentralización y favoreciendo el acercamiento del ciudadano, mediante la creación de organismos intermedios, a los focos de Poder. La inversión del Proceso debe canalizarse, evidentemente, dándole autonomía económica a los Entes Federales, mediante dos vías principalmente:

- a) Ley de Transferencia de Competencias; y
- b) Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

La transferencia de competencias en materia impositiva sobre la producción y el consumo de bienes manufacturados y la administración de los Recursos Naturales del



Estado, debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara mediante una ley especial que ha sido denominada como rígida<sup>22</sup>.

Especial importancia damos al sistema de Asignaciones Económicas especiales, previsto en el ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución Nacional. Se equilibraría así la situación económica de los Estados, que tendrían una justa retribución porcentual por la administración que de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, ostrales de perlas, uso de aguas y, general, las riquezas naturales de los Estados hace el Poder Nacional. Por esta vía, y la "descordinación progresiva" de los ingresos provenientes del Situado Constitucional, podríamos impulsar un sincero proceso de descentralización, creando, al tiempo, una racional distribución vertical del Poder.

#### 2.5.4. Contraloría General del Estado

Como órgano auxiliar de las Asambleas Legislativas, la Contraloría General del Estado, según se desprende de las Constituciones Estadales, constituye un Ente con autonomía funcional encargado del control, fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública Estatal. Las facultades de dicho ente deben entenderse en coordinación con las atribuidas a la Contraloría General de la República, que pueden extenderse a las administraciones estadales y municipales.

Algunas Constituciones<sup>23</sup>, establecen claramente la tipología en materia de control previo, perceptivo y de gestión o de comprobación posterior sobre las operaciones fiscales de bienes estadales. Asimismo, se extienden las facultades de la Contraloría a los Municipios en las Constituciones de Guárico (art. 94), Mérida (art. 91), Táchira (art. 91), Trujillo (art. 105) y Zulia (art. 80); de ahí que se definan en las leyes de contraloría, la posibilidad de inspeccionar y controlar la inversión de los ingresos municipales sin por ello lesionar la autonomía que les es propia.

Específicamente, debe examinar los informes anuales presentados por el Ejecutivo Regional, tanto por el Gobernador como por los Secretarios de Gobierno, donde se detallen la inversión del Presupuesto y los objetivos alcanzados en materia Político-administrativa; así como, en general, todo acto de la Administración del Estado.

La Contraloría General del Estado está organizada y funciona, según la ley especial en la materia, siendo dirigida por un funcionario elegido por la Asamblea Legislativa con los requisitos establecidos en las Constituciones Estadales.

### 3. EL PODER PUBLICO ESTADAL

La organización del Poder Público, a nivel estatal, es análoga a la que se establece en la Constitución Nacional para el Poder Nacional, enumerándose, en la mayoría de las Constitucionales Estadales, a los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal como formando parte de la división de los Poderes Públicos. No se plantea la Constituyente Estatal la problemática del número de Poderes del Estado<sup>24</sup>, ni toma

22. Ver el estudio de José Luis Aguilar Gorrondona denominado *Leyes Rígidas no Orgánicas en la Constitución de 1961*.

23. Aragua, art. 113; Yaracuy, art. 103 y Nueva Esparta, art.122.

24. Vieja polémica que surge entre Poderes y Funciones del Estado, afirmándose que las funciones estatales se encuentran reducidas esencialmente a dos poderes primordiales, ya que la Jurisdicción no es sino una operación de ejecución de las leyes constituyendo una manifestación y dependencia del Poder Ejecutivo, el que comprende así dos ramas particulares: la Administración y la Justicia. Karl Loewstein (*Teoría de la Constitución*, p. 62) excluye, en este sentido, a la función judicial como poder subsidiario no equiparable, de la gama de Poderes Estadales, estableciendo una nueva división tripartita: la Decisión política conformadora o fundamental (policy determination); la Ejecución de la decisión (policy execution) y el Control político (policy control).

en cuenta que la Constitución Nacional establece como competencia del Poder Nacional en el artículo 136, ordinal 23: "la administración de la Justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales y Ministerio Público". Es igualmente erróneo confundir ámbitos de Poder distintos ya que "los Municipios constituyen la unidad política primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional", formando un Poder Público local paralelo a los Poderes Nacional y Estatal dentro de la distribución vertical del Poder.

### 3.1. *El Poder Legislativo del Estado*

La función legislativa en los Estados se ejerce mediante cuerpos colegiados que, con el nombre de Asambleas Legislativas, legislan sobre las materias de competencia del Estado y sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público Estatal, al tiempo que controlan ampliamente la Administración Pública Estatal. Su radio de competencia está limitado por la Constitución de la República y las Leyes Nacionales.

Los Miembros de las Asambleas Legislativas deben reunir las mismas condiciones exigidas por la Constitución Nacional para ser diputados al Congreso Nacional que al tenor del artículo 152 de dicho Cuerpo Normativo son la Nacionalidad Venezolana Originaria (excepción hecha del art. 45 *Ejusdem*) y ser mayor de veintiún años. Algunas Constituciones \* señalan la mayoría como requisito de edad para ser miembro de la Asamblea Legislativa; siendo tales disposiciones inconstitucionales desde 1982 al ser rebajada la misma a 18 años, con la reforma del Código Civil. Las Constituciones de Aragua (art. 24) y Yaracuy (art. 22) incluyen, dentro de la integración de la Asamblea Legislativa, con derecho a voz pero sin voto, a un representante de las organizaciones de trabajadores del Estado, un representante de las organizaciones empresariales que actúen en el Estado, un representante de los Colegios Profesionales con sede en el Estado, un representante de las Universidades e Institutos de Educación Superior del Estado, y un representante designado por los Municipios del Estado. La amplitud de tales Constituciones, cuando sean desarrollados los requisitos de designación por el Reglamento de Interior y de Debates, permite una participación efectiva de los factores reales de Poder sin desfigurarse, con esta vinculación corporativa, la naturaleza representativa de la Asamblea Legislativa.

#### 3.1.1. *Aspectos Organizativos*

En materia del lugar y régimen de sesiones, instalación, Junta Directiva y atribuciones de la Asamblea Legislativa, las Constituciones Estadales no tienen mayores diferencias de fondo.

El lugar de sesiones, que en general es en forma permanente la Capital del Estado, no podrá ser cambiado sino cuando sea acordado previamente por el Cuerpo por algún motivo grave y, en todo caso, participando al Poder Ejecutivo del Estado los motivos que hayan determinado tal decisión.

Para la Instalación se requiere la presencia de las dos terceras partes de los miembros, por lo menos; a falta de este número, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas que juzguen necesarias para la formación del quórum. Si pasados cinco días, la Comisión Preparatoria no lo ha logrado, la instala-

\* Ver Constituciones de Anzoátegui, art. 20; Apure, art. 18; Barinas, art. 22; Bolívar, art. 20; Cojedes, art. 19; Falcón, art. 21; Guárico, art. 32; Miranda, art. 34; Portuguesa, art. 20; Sucre, art. 20 y Trujillo, art. 29.

ción de la Asamblea Legislativa se llevará a cabo con la mitad más uno, por lo menos, de sus integrantes. Después de la instalación se podrá sesionar con la mayoría absoluta de los miembros incorporados.

La Representación de la Asamblea Legislativa, aun cuando esté en funciones la Comisión Delegada, la tiene el Presidente del Cuerpo cuyas faltas temporales son suplidas por el Primer Vice-Presidente y las de éste por el Segundo Vice-Presidente, quienes conjuntamente con el Secretario y Subsecretario, electos fuera del seno de la Asamblea, conforman la Junta Directiva elegida cada año en sesiones ordinarias.

### 3.1.2. Funciones

#### 3.1.2.1. Contralora

La Asamblea Legislativa es competente para el examen y control de cualquier acto de la Administración Pública Estatal asesorada por la Contraloría General del Estado, la cual es su órgano auxiliar. Las facultades amplias de Control se concretan en la posibilidad de:

A) Destitución del Gobernador, extensible a los Secretarios de Gobierno, por la Improbación de su gestión mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. En los casos de los Secretarios de Gobierno es evidente que la improbación de las memorias y cuentas que deben presentar pueden poner en juego, por vía de consecuencia, la responsabilidad Política del Gobernador;

B) Interpelación del Gobernador y Secretarios de Gobierno;

C) Acordar Autorizaciones al Ejecutivo del Estado para que ajuste, mediante el traslado de Partida, la Ley de Presupuesto del Estado;

D) Autorizar la enajenación de bienes inmuebles del Estado y los contratos y operaciones de Crédito Público;

E) Aprobar el plan de desarrollo Económico y Social del Estado y los programas de adecuación del Presupuesto Estatal con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional;

F) Aprobar los informes del Contralor y Procurador del Estado.

3.1.2.2. La función esencial de la Asamblea Legislativa es dictar la ley mediante el procedimiento preestablecido y de imprescindible cumplimiento previsto en las Constituciones Estadales. Dicho Procedimiento podemos dividirlo en tres fases:

3.1.2.2.1. Iniciativa: Es la etapa en la cual se impulse la modificación de la ley existente o la creación de una nueva normativa por parte de los órganos y personas enumerados en los textos fundamentales del Estado. Corresponde la iniciativa a:

a) La Comisión Delegada;

b) Un número de diputados, variable, de dos a tres;

c) Al Ejecutivo del Estado;

d) Un número de ciudadanos identificados de acuerdo a la ley cuyo número es también variable, aunque generalmente es de tres mil \*;

e) Los Municipios del Estado según lo previsto en las Constituciones del Estado Aragua, Nueva Esparta y Yaracuy.

f) La Constitución del Estado Yaracuy prevé que pueden iniciar los proyectos de ley un número no menor de dos de los representantes de los sectores de la comunidad ante la Asamblea Legislativa previstos en el artículo 24 de su articulado. (Ver 3.1. *Infra*).

3.1.2.2.2. Sanción: Una vez iniciado el proyecto de ley, se abre el proceso de discusión de la ley que debe haber sido presentado con su correspondiente Expositiva.

\* Los Estados Apure, Carabobo y Zulia no consagran la iniciativa popular.

ción de Motivos. En primer lugar, debe pasarse el proyecto a la Comisión respectiva para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa, a menos que el Cuerpo decida otra cosa. Se le darán al proyecto tres discusiones, la primera de las cuales se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del proyecto, a los fines de su aceptación, diferimiento o rechazo; salvo que sea considerado de urgencia, caso en el cual se le dará solamente dos discusiones. Se establece igualmente el derecho del Ejecutivo estatal a participar en esta etapa en que puede resultar sancionado el proyecto, en caso de reunir la votación requerida.

La sanción de la ley se complementa al extenderse por duplicado el texto de la ley firmada por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa llevando la fecha de su definitiva aprobación.

3.1.2.2.3. Promulgación: La Promulgación es un "acto complejo" mediante el cual la ley sancionada se hace obligatoria para todos y comprende el ejecutarse impartido por el Gobernador y la Publicación que es el hecho material mediante el cual la ley se hace del conocimiento público.

El Gobernador está obligado a Promulgar la Ley, dentro de los cinco días \* siguientes a aquel en que la haya recibido, pudiendo solicitar mediante solicitud escrita a la Asamblea Legislativa, que los modifique o levante la sanción. Cuando la Asamblea Legislativa no aceptare lo solicitado, tiene el Gobernador un plazo de cinco días más a partir del reenvío, a menos que haya alegado la inconstitucionalidad del acto legislativo, caso en el cual debe ocurrir a la Corte Suprema de Justicia. La Ley quedará promulgada, finalmente, al publicarse, con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial del Estado y entrará en vigencia desde su promulgación o en la fecha posterior que la misma señale.

En el caso excepcional de que el Gobernador del Estado no promulgare la Ley, el Presidente de la Asamblea Legislativa procederá a la promulgación en la Gaceta Oficial del Estado o en cualquier otro órgano que estime competente sin perjuicio de la Responsabilidad en que incurra el máximo Jefe del Ejecutivo Estatal por Omisión.

### 3.1.2.3. Constituyente

Podemos referirnos a la función constituyente de las Asambleas Legislativas en un doble sentido; en primer lugar, en referencia a la Constitución Nacional, luego, en el marco de las propias Constituciones de los Estados.

La Constitución Nacional en el Título referente a las Enmiendas y reformas, coloca a las Asambleas Legislativas como órgano Constitucional idóneo para la Iniciativa de los Proyectos de enmienda y reforma, estableciéndose que la primera puede provenir de decisión tomada por un cuarto de dichos Cuerpos Colegiados, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros; exigiéndose para el segundo procedimiento una mayoría absoluta. En ambos casos, la presentación del Proyecto debe hacerse ante la Cámara del Senado en sesiones ordinarias.

En cuanto al Poder de Ratificación las Asambleas Legislativas, en los casos de enmienda, conocen, una vez tramitada ésta en las Cámaras, el proyecto y le dan su ratificación final en caso de que no haya rechazo del mismo. La reforma supone, en materia de ratificación, un mecanismo novedoso al remitir la ratificación del proyecto de reforma al pueblo a través de un referéndum. De esta forma se establece un procedimiento complejo que amerita la existencia de un Poder Constituyente, el cual conoce de toda reforma o cambio en las "decisiones fundamentales" contenidas en la Carta Fundamental, por iniciativa de los órganos constitucionalmente habilitados para ello, siendo el más importante las Asambleas Legislativas.

\* La Constitución de Carabobo establece un lapso de ocho días mientras que Trujillo y Zulia lo amplían a diez días.

Podemos hablar de Función Constituyente o, más propiamente, de las Asambleas actuando como Poder Constituyente, cuando éstas dictan las Constituciones Estadales que, constituye la Super-Ley o Ley de Leyes a nivel Estadal<sup>25</sup>, pueden ser reformadas total o parcialmente por un procedimiento más rígido que el de formación de la ley ordinaria.

Se establece específicamente en todas las Constituciones<sup>26</sup> que corresponde la reforma a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo Estadal. En este último caso, el Ejecutivo dirigirá a la Asamblea una solicitud, acompañada de la correspondiente Exposición de Motivos, y las Asambleas admitirán la reforma, a los fines de su discusión, por el voto de las dos terceras partes de sus Miembros. Las Constituciones de Apure, Aragua, Nueva Esparta, Sucre y Yaracuy prevén que los Concejos Municipales tengan iniciativa en materia del Procedimiento de reforma. Se requieren, a todo evento, mayorías calificadas para admitir la reforma, que debe ser introducida en sesiones ordinarias aun cuando la discusión puede continuarse en sesiones extraordinarias. Una vez admitida, se tramitará según el procedimiento establecido para la formación de las leyes.

### 3.2. *El Poder Ejecutivo Estadal*

#### 3.2.1. *Gobernador del Estado*

El ejercicio del Gobierno y de la administración del Estado, es competencia del Gobernador quien tiene el doble carácter de Jefe del Ejecutivo Estadal y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción; de ahí que esté obligado a cumplir la Constitución y las Leyes de la República debiendo ejecutar las órdenes y resoluciones del Ejecutivo Nacional en los asuntos de la competencia de éste.

Es interesante lo establecido en la Constitución Nacional en cuanto a la forma de elección y remoción de los Gobernadores, la cual, mientras no sea dictada la ley especial prevista en el artículo 22, corresponde al Presidente de la República. Ya indicamos<sup>27</sup> que una de las reformas más importantes, en el proceso de concentración del Poder de la periferia al centro, de la Constitución de 1925, fue establecer la posibilidad a las Asambleas Legislativas de delegar la elección del Presidente de los Estados al Presidente de la República. Lejos de arrebatar tal potestad a los electores de la región, transformando a un funcionario con múltiples atribuciones y facultades, y dotado de los recursos adecuados<sup>28</sup>, en un órgano dependiente del Poder Nacional, se reconoce la situación fáctica en cuanto a la "influencia" que ejercía el Presidente de la República en tal elección. Desde luego, a partir de 1925 las Asambleas Legislativas se apresuraron a delegar, iniciando el proceso al que hemos hecho referencia. No obstante, pareciera estar abierta otra vía en virtud de la posibilidad que tiene la Asamblea Legislativa al improbar la Memoria y Cuenta presentada por el Gobernador, por las dos terceras partes de sus miembros, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Regional no lo ejerce el Gobernador del Estado solo, sino en unión con el Secretario General de Gobierno y demás funcionarios de la administración estadal de la cual es el máximo órgano decisor. Los Secretarios de Gobierno son los órganos directos del Gobernador del Estado siendo coordinados por el Secretario General quien está obligado a presentar una memoria y cuenta de su

25. Ver *infra*, 22.

26. Salvo la Constitución del Estado Monagas que omite al Ejecutivo Estadal en la iniciativa de reforma.

27. Ver *infra* 1. Evolución Constitucional.

28. Lo que se ha afirmado en *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, U. C. A. B., 1983, p. 205, t. I.

Despacho y a concurrir a la Asamblea Legislativa o las Comisiones de la misma en caso de interpelación. Los Secretarios de Gobierno deben refrendar las actas relacionadas con sus despachos como requisito esencial del mismo. Por analogía, la destitución prevista para el Gobernador en caso de improbación de su gestión político-administrativa, es aplicable a los Secretarios de Gobierno.

### 3.2.2. Procuraduría del Estado

La Procuraduría del Estado está a cargo del Procurador del Estado, quien es el órgano del Ejecutivo del Estado que tiene a su cargo la representación de los intereses de la administración pública estatal ante los funcionarios de la Administración Judicial y asesora a los órganos del Poder Público Estatal.

El Procurador Estatal es nombrado por la Asamblea Legislativa<sup>29</sup> por períodos que son variables entre uno, dos y cinco años, de acuerdo a las distintas Constituciones que se traten, debiendo ser venezolanos por nacimiento, Abogado, de estado seglar y requisitos de edad también variables<sup>30</sup>.

Sus atribuciones pueden resumirse en asesorar al Ejecutivo Estatal, la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada o a los Organismos Municipales cuando éstos lo requieran; colaboran con los órganos del Poder Público a nivel nacional; controlar la constitucionalidad e ilegalidad de las leyes y demás actos estatales y la defensa judicial o representación extrajudicial de los intereses patrimoniales del Estado.

En cuanto a la responsabilidad del Gobernador se establece, en general, la posibilidad de que pueda ser removido por la Asamblea Legislativa; mientras que las Constituciones de Aragua y Yaracuy, establecen expresamente que debe ser removido el Gobernador si lo acuerda la Asamblea Legislativa o la Comisión Delegada cuando se comprueben faltas graves en el ejercicio de su cargo.

## 4. CONCLUSIONES

La polémica Federal parece estar suspendida por la unidad de criterio de la doctrina venezolana en cuanto al proceso de concentración del Poder que vacía de contenido la definición que hace la Constitución, en su artículo 2, sobre la naturaleza federal del Estado venezolano.

Pensamos que es importante revitalizar al Estado Federal, como fórmula de acercar al individuo a los focos de Poder mediante una distribución racional del mismo; al tiempo que se promueven las organizaciones intermedias, entendidas como estructuras que resguardan los intereses directos del individuo en su propio medio social.

Creemos que la vía indicada es fortalecer económicamente al Estado mediante la transferencia de competencias y las asignaciones económicas especiales y estableciendo, en sus leyes de organización, las soluciones idóneas a sus necesidades específicas. De ahí que todo intento de uniformizar las Constituciones Estadales es negativo por desconocer la especificidad de las entidades federales.

Debemos reconocer que con reformas legales, no podríamos revertir el proceso que ya hemos comentado, menos si tenemos en cuenta que la dinámica del Proceso Político comienza de abajo; no obstante, es un primer paso adquirir un conocimiento previo de la organización de las Instituciones Estadales, lo que tratamos de realizar en este trabajo.

29. Salvo las Constituciones de Aragua, Cojedes y Yaracuy donde es designado por el Gobernador previa autorización de la Asamblea Legislativa.

30. Algunas Constituciones (Anzoátegui, Carabobo y Yaracuy) exigen la mayoría; la Constitución de Zulia, establece 25 años; otras Constituciones (Apure y Nueva Esparta) indican treinta años; finalmente, otras simplemente silenciaban tal requisito.

## BIBLIOGRAFIA

- Oropesa, Ambrosio. *La Nueva Constitución Venezolana de 1961*. Tercera Edición. Caracas, 1981.
- Ruggeri Parra, Pablo. *Derecho Constitucional Venezolano*. Segunda Edición. Mérida, 1953.
- U.C.A.B., Centro de Investigaciones Jurídicas. *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*. Caracas, 1983.
- Tarre Briceño, Gustavo. "La separación de Poderes en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Aguilar Gorrondona, José Luis. "Leyes rígidas no orgánicas en la Constitución de 1961". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1970.
- Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Quinta Edición. Caracas, 1983.
- Loewstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Segunda Edición, Reimpresión. Barcelona, 1979.
- Arismendi, Alfredo. "Organización Político-administrativa de los Estados en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo I. U.C.V. Caracas, 1979.
- Chiossone, Tulio. "Constitución Centralista con Ribetes Federales". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo I. U.C.V. Caracas, 1979.
- Alvarez Yépez, Froilán. "La Regionalización en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Andrade Labarca, Nectario. "Consideraciones Generales sobre la Regionalización en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Wolf, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Caracas, 1945.
- Mariñas Otero, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965.
- Brewer-Carías, Allan R. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Colección Estudios Administrativos número 2. Caracas, 1984.
- Gil Fortoul, José. *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I. Caracas, 1930.
- Vedel, Georges. *Derecho Administrativo*. Edición VI. Madrid, 1980.
- Brewer-Carías, Allan R. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Madrid, 1975.