

# Provincia

[www.saber.ula.ve/provincia](http://www.saber.ula.ve/provincia)

Fundada en 1996

Editada por el Centro Iberoamericano de Estudios  
Provinciales y Locales (CIEPROL), unidad académica adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Políticas de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela

Prof. Fortunato González Cruz

Director

*Revista venezolana de estudios provinciales y locales*

No. 41 Especial 2023



Provincia  
Número 41 Especial, 2023  
Portada: Casa en El Valle Grande. Mérida. Venezuela

<b>INFORMACIÓN GENERAL</b>
<b>Descripción</b>
<p>Provincia es una revista científica indizada y arbitrada, órgano divulgativo del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL, fundada en 1996, publicada con una periodicidad semestral, para la divulgación de las investigaciones y trabajos sobre los ámbitos estatal y municipal, así como las experiencias que permitan enriquecer el conocimiento de los sistemas de gobierno y administración territoriales. Tiene además un objetivo político, cual es el de contribuir al fortalecimiento de los procesos de descentralización y lugarización.</p> <p>La distribución de la revista se realiza en formato digital pdf</p> <p>PROVINCIA, ha sido financiada por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de Los Andes.</p>
<b>Depósito Legal - ISSN</b>
<p><b>Depósito Legal:</b> pp 199502MEI224 <b>ISSN:</b> 1317-9535</p>
<b>Indización</b>
<p>Web of Science</p> <p><b>LATINDEX</b> (<a href="http://www.latindex.unam.mx/busquedas/directorioindice.html">http://www.latindex.unam.mx/busquedas/directorioindice.html</a>) Scielo (<a href="http://scielorevencyt.funmrd.gov.ve/scielo.php">http://scielorevencyt.funmrd.gov.ve/scielo.php</a>)</p> <p><b>Revista indizada en la base de datos <a href="#">REVENCYT</a></b> (Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología) <b>RVF002</b></p>
<b>Dirección Contacto</b>
<p><b>Universidad de Los Andes.</b> <b>Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Criminológicas.</b> <b>Centro Iberoamericano de Estudio Provinciales y Locales.</b> <b>Avenida Las Américas, Conjunto La Liria.</b> <b>Edificio de Postgrados, 3er. piso, oficina 02-10.</b> <b>Código Postal 5101,</b> <b>Mérida - Venezuela.</b></p>

**Teléfonos: 0274-2402785/2402686**  
**Atención: Alejandro Gutiérrez. Coordinador General CDCHTA**

**Fax: +58 274 2402058**

**E-mail: [cieprol@ula.ve](mailto:cieprol@ula.ve) fortunatogonzalezcruz@gmail.com**

### **Diseño e implementación técnica de la versión electrónica**

**[Repositorio Institucional SaberULA](#)**. Patrimonio Intelectual de la ULA en Internet.

Dirección: Av. 3 Independencia. Edificio Central del Rectorado  
Primer Piso

Teléfono: +58 274 2402343

**URL: <http://www.saber.ula.ve>**

**Correo Electrónico: [saber@ula.ve](mailto:saber@ula.ve)**

La revista Provincia posee acreditación del Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes. Universidad de Los Andes-Venezuela (CDCHTA-ULA). Esta versión digital de la revista Provincia, se realizó cumpliendo con los criterios y lineamientos establecidos para la edición electrónica en el año 2023. Publicada en el repositorio institucional Saberula Universidad de Los Andes – Venezuela. [www.saber.ula.ve](http://www.saber.ula.ve). Asegura que los editores, autores y árbitros cumplen con las normas éticas internacionales durante el proceso de arbitraje y publicación. Del mismo modo aplica los principios establecidos por el comité de ética en publicaciones científicas (COPE). Todos los trabajos están sometidos a un proceso de arbitraje y de verificación por plagio. Todos los documentos publicados en esta revista se distribuyen bajo una licencia creative commons atribución-nocomercial-compartirigual 4.0 internacional. Por lo que el envío, procesamiento y publicación de artículos en la revista es totalmente gratuito.

## **COMITÉ EDITORIAL**

### **AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

*Prof. Mario Bonucci Rossini*

Rector

*Prof. Manuel Aranguren*

Vicerrector Administrativo

*Prof. Patricia Rosenzweig*

Vicerrectora Académico

*Prof. Manuel Morocoima*

Secretario (e)

*José Antonio Rivas Leone*

Decano de la Facultad de Ciencia Jurídicas y Políticas

## **REVISTA PROVINCIA**

### **Editor**

Fortunato José González Cruz (ULA-Ve)

### **Consejo Editorial**

Fortunato González Cruz (ULA-Ve)

José Luis Villegas Moreno (UCAT-Ve)

Allan R. Brewer Carías

Carlos Salvadores de Arzuaga (USAL-Arg,)

### **Consejo de Árbitros**

Carlos Mascareño (UCV-Ve)

Fortunato González (ULA)

Christi Rangel Guerrero (ULA-Ve)

Asdrúbal Aguiar (U. Dade Colege. USA)

Carlos Perdomo (ULA-Ve)

### **CIEPROL**

Fortunato González

José Domingo Sánchez

Christi Rangel

Elizabeth Hernández

Daniel Fernández

Evelyn Rondón

Rafael Bandes

# ÍNDICE

## Contenido

PRESENTACIÓN.....	6
LEY ORGÁNICA DE COORDINACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LAS POTESTADES TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.....	7
<b>Torrealba Santiago, José Miguel</b>	
LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN TIEMPOS REVUELTOS.....	44
<b>González Cruz, Fortunato José</b>	
AVANCES EN LA NORMATIVA ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN EL CONTEXTO VENEZOLANO 2000– 2022.....	66
<b>Segnini Arellano, Melisa</b>	
VENEZUELA: MILITARISMO, MILITARIZACIÓN Y DESMILITARIZACIÓN .....	90
<b>Porras Echezuría, Florencio</b>	
EL LEGADO DE ALBERTO ADRIANI (ZEA 14.06.1898- CARACAS 10.08.1936) <u>UNA TAREA PENDIENTE (A LOS 125 AÑOS DE SU NACIMIENTO</u> .....	111
<b>Duque Corredor, Román José</b>	
EL FEDERALISMO MEXICANO * .....	125
<b>Vallarta Plata, Guillermo</b>	

# PRESENTACIÓN

Esta nueva edición de la revista Provincia, la número 41, tiene un contenido valioso y variado. Publicamos cuatro estudios científicos y dos colaboraciones que consideramos importantes por la experiencia jurídica de una de las personalidades más destacadas y valientes del foro venezolano, y el último corresponde a un político e intelectual destacado de Jalisco, México.

El Dr. José Miguel Torrealba Santiago es un destacado jurista, especialmente dedicado al estudio del Derecho Público, quien nos ofrece el mejor análisis de la controvertida Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributaria de los Estados y Municipios.

Como especialista en estos temas, me ocupo de actualizar el tema de la ordenación del territorio en estos tiempos de tanta amenaza por el centralismo, las autocracias y el populismo.

La doctorando Melisa Segnini nos ofrece un estudio sobre el estado actual de la participación de la mujer según la legislación venezolana; y el doctorando Florencio Porras Echezuria, de formación militar y política, publica parte de sus investigaciones sobre el militarismos en Venezuela.

El aporte del Dr. Román José Duque Corredor es su intervención en la Sesión Solemne del Concejo Municipal de Alberto Adriani, Municipio del Estado Mérida, que escribió poco antes de su muerte. Es un documento de extraordinario valor que revela su compromiso con Venezuela y Mérida, su ciudad natal, y su conocimiento sobre el Dr. Alberto Adriani.

Cierra el contenido de este número especial de la Revista Provincia una visión del político y estudioso Guillermo Vallarta Plata, quien es líder del PRI y se desempeñó como Presidente Municipal de Guadalajara.

# **Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributaria de los Estados y Municipios**

(LOCAPTEM)

## ***Consideraciones jurídicas***

***José Miguel Torrealba Santiago***

*Abogado por la Universidad Católica del Táchira UCAT*

*Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela UCV*

[josemigueltorrealbasantiago@gmail.com](mailto:josemigueltorrealbasantiago@gmail.com)

### **RESUMEN**

El presente trabajo consiste en una revisión, desde la perspectiva jurídica, de la ***Ley Orgánica de Coordinación y Armonización Tributaria de las Potestades Tributarias de los Estados y los Municipios (LOCAPTEM)*** en Venezuela, con el fin de establecer su compatibilidad con las previsiones constitucionales y legales que contempla el Ordenamiento Jurídico con ocasión del esquema de organización política y jurídica del Estado, es decir la cláusula constitucional prevista en el artículo 4 de la Carta Magna que prevé el llamado modelo federal cooperativo como principio cardinal y a partir de allí se examinarán los preceptos legales de la legislación tributaria recién aprobada para determinar si se tales contenidos se adecuan a principios tales como *autonomía, independencia, capacidad contributiva, suficiencia, no confiscatoriedad, legalidad, legitimidad y supremacía constitucional*, para tratar de concluir si el trabajo legislativo resulta cónsono con el programa constitucional y los valores y principios que debe caracterizar al Estado constitucional y democrático de Derecho y de Justicia, previsto en el artículo 2 del Texto Fundamental.

## Tributo Armonización Federalismo Municipio Derecho

### SUMMARY

The present work consists of a review, from a legal perspective, of the Organic Law of Tax Coordination and Harmonization of the Tax Powers of the States and Municipalities (LOCAPTEM) in Venezuela, in order to establish its compatibility with the constitutional provisions and legal provisions contemplated by the Legal System on the occasion of the scheme of political and legal organization of the State, that is, the constitutional clause provided for in article 4 of the Magna Carta that provides for the so-called cooperative federal model as a cardinal principle and from there the precepts will be examined. legal aspects of the recently approved tax legislation to determine whether such contents conform to principles such as autonomy, independence, contributory capacity, sufficiency, non-confiscatorial nature, legality, legitimacy and constitutional supremacy, to try to conclude whether the legislative work is consistent with the constitutional program and the values and principles that should characterize the constitutional and democratic State of Law and Justice, provided for in Article 2 of the Fundamental Text.

Tax Harmonization Federalism Municipality Law

### Presentación.

El trabajo que a continuación se desarrolla tiene por objeto revisar, desde la perspectiva jurídica, el instrumento legislativo publicado el día 10 de agosto del presente año 2023 en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número 6.755, Extraordinario, denominado *Ley Orgánica de Coordinación y Armonización Tributaria de las Potestades Tributarias de los Estados y los Municipios (LOCAPTEM)*, el cual consta de 53 *artículos*, 1 *Disposición Transitoria*, 2 *Disposiciones Derogatorias* y 2 *Disposiciones Finales*, cuya **vigencia general**, se fijó luego de transcurridos 90 días de su publicación, no obstante la **vigencia anticipada** de los siguientes artículos 27 (*Consejo Superior de Armonización Tributaria*), 28 (*Atribuciones del Consejo Superior de Armonización Tributaria*), 29 (*Atribuciones del Ministerio con competencia en materia de economía y finanzas*), 32 (*Clasificador*

*Armonizado*), 37 (*Revisión de la Tabla de Valores*), 44 (*Tabla de valores*) y 45 (*Actividades económicas excluidas del régimen simplificado*).

Al respecto, es necesario aproximarse a la referida normativa con el fin de identificar y analizar los aspectos organizacionales, técnicos, fiscales, monetarios, contables y por supuesto los elementos jurídicos propiamente dichos, que conforman la **LOCAPTEM**.

En el orden de consideraciones precedentes, los referidos contenidos normativos representan un desarrollo, hasta cierto punto, novedoso en el marco constitucional venezolano, con su correspondiente impacto en el resto del Ordenamiento jurídico, puesto que en Venezuela ya existen previsiones legales dirigidas a la armonización y coordinación tributaria, tal y como ocurre con la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal**<sup>1</sup>, específicamente los artículos 161, 162 y 220, los cuales prevén la posibilidad de dictar regulaciones en tal materia.

También es menester llamar la atención sobre la norma constitucional que prevé la **coordinación y armonización tributaria (artículo 156, numeral 13)** frente a la forma de organización político-territorial y administrativa que predetermina el **artículo 4 de la Carta Magna venezolana**, precepto que consagra la noción del *Estado Federal*, siendo una de las premisas de carácter político-institucional y jurídico que debe mostrar la Administración Pública en los planos nacional, estatal y municipal, así como los procesos de gestión respectivos que les corresponda realizar, en el caso particular en los asuntos de carácter tributario y fiscal que se requieren para llevar a cabo la conformación de los dineros públicos, mediante la creación, liquidación y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones para-fiscales como fuentes del presupuesto público (sea nacional, estatal o municipal).

En efecto, el referido artículo 156, numeral 13, dispone lo siguiente:

**Artículo 156.**      *“Es de la competencia del Poder Público Nacional:*

*(Omissis)*

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Número 6.015, Extraordinario, de fecha 28 de diciembre de 2010.

13. *La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.*” (Resaltado del autor).

*(Omissis).*”

Por su parte, el artículo 4 del Texto Fundamental<sup>2</sup> venezolano señala:

**Artículo 4.** *“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”* (Resaltado del autor).

Así, a partir de las referencias normativo constitucionales expuestas, se desarrollarán las consideraciones y demás comentarios que permitan conocer con mayor claridad el contenido de la **LOCAPTEM** y su impacto frente al andamiaje constitucional, en particular ante los principios de *autonomía, independencia y coordinación* que guían el desarrollo de la actividad administrativa, mientras que deberán guardarse los principios de *legalidad, generalidad y capacidad contributiva* en cuanto a la actividad legislativa tributaria, todo procurando el reconocimiento del marco de referencia constitucional que representa el modelo Estado Federal.

En definitiva, se promueve el estudio de los preceptos constitucionales indicados y de la **LOCAPTEM** para precisar si la referida *potestad* efectivamente puede ser coordinada y armonizada atendiendo a dichas previsiones normativas, al tiempo que susceptible de una aplicación acorde con la realidad socio-económica y finalmente si la misma tiene posibilidades de aportar a la *recuperación económica, la seguridad jurídica y una actividad tributaria justa y equitativa* entre el ejercicio del Poder Público por órgano del legislador nacional, estatal y local, junto con la gestión tributaria encargada a las agencias nacional, estatales y municipales y la ciudadanía representada en este caso por los contribuyentes en este momento en Venezuela.

---

<sup>2</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 5.908, Extraordinario, fecha 19 de febrero de 2009,

También, es necesario advertir que está pendiente la publicación oficial de los instrumentos técnicos previstos en los artículos 32 (*Clasificador Armonizado*) y 44 (*Tabla de valores*), los cuales resultan fundamentales puesto que constituyen las referencias oficiales que servirán de guía para efectuar las reformas legislativas por parte de los concejos municipales en los municipios y los consejos legislativos en los estados.

## **Marco socioeconómico referencial y la COVID-19, factores de impulso de la *LOCAPTEM*.**

Al respecto, la razón de ser de la legislación aprobada consiste básicamente en la instrumentación y ordenación de las facultades tributarias asignadas constitucional<sup>3</sup> y legalmente<sup>4</sup> a los estados y municipios en Venezuela. Dicho instrumento, objeto del presente estudio, surge en el marco de una economía fuertemente comprometida debido a la disminución sustancial de la renta petrolera y por consiguiente el deterioro de la capacidad económico-financiera pública, siendo ésta la base fundamental para la conformación de los dineros públicos, entre ellos el *presupuesto nacional* y sus consecuentes aportes a los renglones estatales y municipales, así como también para la conformación de las *reservas internacionales*, garantía para sostener junto con otros recursos energéticos y minerales los fundamentos económico-financieros del Estado.

Así, al panorama antes descrito también se agrega como factor condicionante el sostenido desgaste de la infraestructura de *servicios públicos*, el agotamiento las *políticas públicas*, *programas sociales* y los niveles de *corrupción administrativa* que se presentan en la Nación y que han ocasionado la pérdida del posicionamiento que en su lugar tuvo la empresa estatal Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) en el contexto del mercado de los hidrocarburos a nivel mundial.

Al respecto, la situación descrita pone de relieve la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos para la conformación de la actividad financiera pública y consiguientemente el financiamiento del llamado gasto público, pago de obligaciones y ejecución de obras, adquisición

---

<sup>3</sup> Al respecto, véase en la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009, en concreto el **Títulos IV Del Poder Público, Capítulo II De la Competencia del Poder Público Nacional** (artículo 156, numerales 12, 13 y 14); **Capítulo III Del Poder Público Estatal** (artículos 164, numerales 3, 4 y 7; 165 y 167, numerales 2 y 5); **Capítulo IV Del Poder Público Municipal** (artículos 179, numerales 2 y 3; 180 y 183).

<sup>4</sup> Véase en concreto el **Capítulo V De la Potestad Tributaria del Municipio** (artículos 160-227) **del Título V De la Hacienda Pública Municipal**, de la referida Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

de bienes y servicios, así como también el desarrollo de la gestión administrativa a cargo de los órganos y entes que constituyen en su conjunto el Poder Público.

Luego, el contexto referencial económico venezolano ha sido marcado de manera significativa por la declaratoria por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la pandemia<sup>5</sup> originada por la propagación y contagio del agente viral *SAR-COV-2 (Coronavirus del Síndrome Agudo Respiratorio tipo 2)*, cuya enfermedad se conoce como **COVID-19**, hecho de salud pública que afectó mundialmente con la correspondiente contracción del gasto y consumo de la población, aparte de la fuerte recesión global, todo lo cual obligó a la búsqueda de nuevos recursos económico-financieros y nuevas formas de generación y obtención de los mismos, surgiendo consecuentemente diversas formas de empleo (teletrabajo o trabajo a distancia); incremento de uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICS); expansión y mayor presencia de las redes sociales (RRSS), diversificación de los medios financieros electrónicos (criptomonedas o activos digitales, entre otros el Bitcoin) y la implementación de *programas de contingencia* a nivel alimentario, energético, de bienes, servicios, recursos humanos, financiamiento, transporte, medio ambiente y energía, todo con el fin de minimizar el impacto de la pandemia a nivel de las economías, los gobiernos y las personas en el orbe; también debe señalarse la importancia de la Ley de Infogobierno como un instrumento útil para orientar a los municipios en esta materia.

## **Antecedentes remotos de la *LOCAPTEM*.**

La *LOCAPTEM* encuentra su razón fáctica remota, es decir los hechos que justifican la puesta en marcha del referido desarrollo normativo, encargado de llevar a término la previsión constitucional (artículo 156,13) para la coordinación y armonización de los tributos en los ámbitos estadales y municipales, en un conjunto de situaciones, medidas judiciales y acciones políticas, las cuales precedieron el trabajo parlamentario que culminó con la publicación del referido instrumento legal, objeto del presente trabajo y que seguidamente se exponen.

En primer lugar, es menester indicar que las acciones judiciales emprendidas contra los instrumentos legislativos (ordenanzas) sancionados por el Concejo Municipal del Municipio

---

<sup>5</sup> La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró con carácter de pandemia la enfermedad producida por el contagio con el agente viral SAR-COV-2 (Coronavirus del Síndrome Agudo Respiratorio tipo 2), conocida como COVID-19, el día 11 de marzo de 2020, lo cual produjo una serie de consecuencias y a su vez las consiguientes respuestas de índole económica, social, política, económica y jurídica, con el fin de atender el impacto derivado de la situación de salud pública que experimentó la comunidad mundial durante el año 2020 y buena parte de los dos años siguientes, hasta el restablecimiento progresivo de la “normalidad”, no obstante las reapariciones o rebrotes de contagio por COVID-19 que se han presentado en determinadas regiones.

Chacao del Estado Miranda, cuya jurisdicción se desarrolla en la zona conocida como la gran Caracas, dichas leyes fueron promulgadas por la primera autoridad civil del Municipio, esto es la persona del Alcalde como primera autoridad civil.

Al respecto, se trató de la Ordenanza Municipal N° 001-19, denominada “*Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao del Estado Miranda*”, publicada en la Gaceta Municipal, Extraordinaria, N° 8.824, de 11 de abril de 2019 y la Ordenanza N° 008-09, denominada “*Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao*”, publicada en la Gaceta Municipal, Extraordinaria, N° 8.847, de 19 de junio de 2019.

Luego, el día 8 de julio de 2019, se interpuso demanda de nulidad, conjuntamente con solicitud de medida de amparo constitucional, contra los cuerpos legales indicados y en tal sentido, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), dictó una primera sentencia bajo el **N° 0250, del día 8 de agosto de 2019**, mediante la cual admitió las acciones interpuestas, acordándose el amparo constitucional solicitado y por ende suspendió los efectos, esto es la aplicación de cada uno de los referidos instrumentos, debido a que en ellos se crearon “*unidades de valor fiscal, tributaria y sancionatoria anclada en un mercado cambiario distinto al regulado por el Banco Central de Venezuela y no contemplada en el Título VI, Capítulo II; ni en el Título IV, Capítulo IV, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*”

Posteriormente, se dictó una segunda decisión judicial en Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, **bajo el N° 0078, del día 7 de julio del año 2020, cuya parte dispositiva acordó:**

- i) **Suspender por 90 días** la aplicación de cualquier instrumento normativo dictado por los Concejos Municipales y los Consejos Legislativos de los estados, contentivos de algún tipo de *tasa* o *contribución* de naturaleza tributaria, así como cualquier decreto o acto administrativo de efectos generales dictado con la misma finalidad, por alcaldes o gobernadores;
- ii) **Ordenar** a la Vicepresidencia Sectorial del Área Económica y al Ministerio del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional de Venezuela, **la conformación de una mesa técnica** con gobernadores, alcaldes y el Jefe del Gobierno del Distrito Capital, con el fin de establecer y coordinar los parámetros dentro de los cuales se haría efectivo el ejercicio de la

*potestad tributaria* de dichos poderes públicos, en particular para armonizar lo referido a los *tipos impositivos y alícuotas* de los tributos;

- iii) **Ordenar** a la Vicepresidencia Sectorial del Área Económica y al Ministerio del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional de Venezuela, la presentación de un ***informe*** detallado sobre las actuaciones que se acordaron o bien que se pretendieron adoptar en ejecución de la decisión judicial emanada el día 7-7-2020.

En definitiva, como consecuencia del fallo judicial parcialmente transcrito, el día 17 de agosto de 2020 se consignó, ante la Secretaría de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, escrito suscrito por el titular de la Vicepresidencia Sectorial del Área Económica y Ministro del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional, mediante el cual se pretendió informar de las medidas administrativas y políticas que adoptó la denominada asociación denominada ***Consejo Bolivariano de Alcaldes y Alcaldesas***, agrupación política conformada para ese momento por 308 alcaldes de los 335 posibles, quienes suscribieron, el día 29 de julio del año 2020, el denominado ***Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria Municipal***, mediante el cual **i)** se materializó la *mesa técnica* ordenada por la segunda decisión judicial, al tiempo que **ii)** se creó el ***registro único de contribuyentes municipales***; **iii)** se adoptó el uso del ***“criptoactivo venezolano PETRO”***; **iv)** se simplificó el instrumento técnico-económico denominado ***Clasificador Único de Actividades Económicas, Industria, Comercio, e Índole Similar***; **v)** se aprobó para su adopción la denominada ***Tabla de Valores de la Construcción y de la Tierra***, aplicable al momento de realizar avalúos catastrales, otorgar permisos de construcción, entrega de constancias ocupacionales, así como también para la determinación del impuesto a los inmuebles urbanos y periurbanos; asimismo, **vi)** **se aprobó la creación de servicios de asesoría, acompañamiento y estándares de certificación de los sistemas virtuales de gestión tributaria local**; **vii)** **creación de taquillas únicas, físicas o virtuales, en las alcaldías, con el fin de facilitar la tramitación y mejorar la transparencia de las operaciones en los municipios**; **viii)** **creación de instancias de comunicación y coordinación entre el Consejo Bolivariano de Alcaldes y Alcaldesas y la Vicepresidencia Sectorial del Área Económica** y finalmente, **ix)** **se exhortó a los Concejos Municipales del País para que, por medio de la figura de la “emergencia legislativa”, se efectuaran las modificaciones, ajustes y reformas necesarias a los diversos instrumentos legislativos fiscales locales.**

Así, el conjunto de medidas administrativas acordadas, las respectivas acciones políticas que se sucedieron y las modificaciones normativas efectuadas, a decir de los representantes gubernamentales y los agentes políticos, en este caso los alcaldes que suscribieron el documento,

así como otros representantes del sector oficial, tuvieron como argumento de justificación, entre otros, alcanzar los objetivos contenidos en el documento denominado *Plan de la Patria*<sup>6</sup> y asimismo la superación de la situación económica y social derivada de las llamadas medidas coercitivas unilaterales, comúnmente conocidas como las “sanciones”, a las cuales se ha visto sometida la institucionalidad política, económica y la población del país, razones por las cuales se procedió a elaborar el *Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria*, como lo señala el escrito presentado ante el TSJ, el día 17-8-2020.

Asimismo, no deja de llamar la atención como fue abordado el tema de la coordinación y armonización tributaria, empleando para ello el grupo de Alcaldes que conforman en definitiva una agremiación política, no obstante la existencia la instancia constitucional conocida como Consejo Federal de Gobierno (CFG), específicamente el artículo 185, mediante el cual se cuenta con una plataforma de rango constitucional, capaz de ofrecer un espacio más acorde con los elementos de pluralismo político, participación ciudadana, representatividad, carácter técnico y por ende con mayor grado de legitimidad, tanto por su origen como por el desempeño que pueda caracterizar al Consejo Federal de Gobierno (CFG).

Sin embargo, el asunto se llevó con la referida organización política, lo cual si bien no es un impedimento institucional absoluto, no es menos cierto que dados los intereses involucrados y la diversidad política que conforman el mapa político venezolano, a pesar de resultar minoría el conjunto de organizaciones políticas que alcanzaron ganar electoralmente espacios locales y regionales, debió emplearse al Consejo Federal de Gobierno (CFG) como la **legítima mesa técnica** para la Coordinación y Armonización tributaria, contando además con la intervención de los estados por órgano de los Consejo Legislativos, lo cual no recogió el *Acuerdo* suscrito por los Alcaldes y tampoco los legisladores municipales, impidiéndole a concejales y legisladores locales ejercer, al menos, por 90 días la *potestad tributaria* conferida constitucionalmente y legalmente.

Sobre este aspecto, no deja de repetirse en la práctica el desconocimiento de la llamada “**lógica federal**”, la cual debe servir de guía y también de obligación jurídica si se reconoce la **supremacía constitucional** prevista en el artículo 7 de la Carta Política venezolana, puesto que el conjunto de decisiones, acuerdo y medidas adoptadas comprometieron en buena medida la vigencia de la **cláusula constitucional del Estado Federal descentralizado** que prevé el artículo

---

<sup>6</sup> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone en su artículo 236, numeral 18, que el Plan Nacional de Desarrollo, debe indicar la acción administrativa que desempeñará el Poder Ejecutivo Nacional, luego de obtener el triunfo electoral en el proceso que elige al Presidente de la República, en tal sentido las actuales autoridades de gobierno han elaborado el denominado *Plan de la Patria*, documento presentado ante el Consejo Nacional Electoral (CNE), con ocasión de los comicios de los años 2006, 2012 y 2013.

4 del Texto Político Fundamental de Venezuela y el artículo 185 constitucional que consagra el Consejo Federal de Gobierno:

**Artículo 185.** “**El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios.** Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los Gobernadores o Gobernadoras, un Alcalde o Alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas.

Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.” (Resaltado del autor).

Como puede observarse, del dispositivo transcrito es posible reconocer el carácter de espacio técnico institucional, capaz de albergar a los responsables de la administración estatal y local, junto con los representantes del Poder Público Nacional y a la propia comunidad, con ocasión de tema objeto de la **LOCAPTEM**, es decir la coordinación y armonización en materia de tributación, no obstante la previsión constitucional, se adoptó la instancia del *Consejo Bolivariano de Alcaldes*, a través del cual se originó el *Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria*, mientras que los artículos 27 (*Consejo Superior de Armonización Tributaria*) y 28 (*Atribuciones del Consejo Superior de Armonización Tributaria*) de la **LOCAPTEM**, consagran estructuras administrativas y competencias específicas para tales fines.

Luego, el referido proceso judicial contó con una sentencia adicional, en concreto el fallo N° 118, del día 18 de agosto de 2020, emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ordenándole a los Alcaldes suscriptores del denominado *Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria*, consignado ante el referido organismo jurisdiccional el día 17 de

agosto de 2020, la adecuación de los instrumentos jurídicos en lo relativo a los *tipos impositivos* y las *alícuotas* de los *tributos inherentes a las actividades económicas, de industria y comercio e índole similar, así como también los instrumentos relacionados con inmuebles urbanos y peri urbanos*.

Asimismo, el fallo constitucional del 18 de agosto de 2020 ordenó la remisión de las ordenanzas modificadas al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, a fin de “verificar” la adecuación a los parámetros y criterios establecidos en el referido *Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria*, todo lo cual compromete de manera definitiva los principios constitucionales de *independencia* y *autonomía* que deben tener los Municipios, en este caso los órganos legislativos locales, a fin de poder “normar” adecuadamente sobre su propia realidad económica y las posibilidades de dictar una ley eficaz, eficiente y oportuna, comprometiéndose aún más el funcionamiento de la estructura federal.

El día 20 de noviembre del año 2020 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dictó la sentencia N° 0161, mediante la cual dejó sin efecto la medida cautelar acordada en la decisión N° 0078 del día 7 de julio del año 2020. En efecto, el fallo judicial de noviembre 2020 “reestableció” el ejercicio de la *potestad tributaria*, si es que puede considerarse tal posibilidad jurisdiccional, en 14 Municipios del País, en específico resultaron exentos de la referida suspensión el Municipio Maneiro del Estado Nueva Esparta; Municipios Sucre, Chacao, Guaicaipuro y Zamora del Estado Miranda; Municipio Vargas, Estado Vargas; Municipio Libertador, Distrito Capital; Municipios Valencia y Los Guayos del Estado Carabobo; Municipio Girardot, Estado Aragua; Municipio Caroní, Estado Bolívar; Municipio Lima Blanco, Estado Cojedes y el Municipio Agua Blanca, del Estado Portuguesa.

Ahora bien, si se tienen en cuenta que inicialmente la acción judicial interpuesta en el año 2019 tuvo por objeto la nulidad de normas contenidas en las ordenanzas dictadas en un municipio específico del país, resulta muy difícil de comprender por qué se dejó sin efecto la facultad legislativa otorgada constitucionalmente a todos los municipios y a los consejos legislativos estadales del país, con lo cual no se resolvió el tema de fondo y por el contrario se menoscabó el **principio de autonomía**, en este caso *tributaria*, propio del *modelo federal* que prevé la Constitución venezolana.

## **Sobre la “pendiente” Ley de Hacienda Pública Estatal, posible factor de coordinación y armonización tributaria.**

Es menester llamar la atención sobre el tema de la llamada *Ley de Hacienda Pública Estatal*, instrumento jurídico previsto en la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6 de la Carta Magna de 1999, según el cual la Asamblea Nacional, dentro del primer año de la instalación del órgano legislativo nacional, se aprobaría la legislación que desarrollaría la normativa del sistema estatal de tributos, así como los mecanismos de su aplicación.

Al respecto, dicha ley fue sancionada en el mes de marzo del 2004 y luego en abril de ese mismo año el instrumento legal no fue promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional, debido a un conjunto de observaciones efectuadas de acuerdo con la facultad que tiene el Presidente de la República y como consecuencia de ello fue vetada.

Así, la normativa relacionada con el régimen hacendístico estatal bien podría ser un elemento de naturaleza legislativa para la coordinación y armonización de los tributos en el referido ámbito político territorial, no obstante han transcurrido 19 años desde la sanción de la denominada Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal (LOHPE) en su momento y todavía se espera que se le dé cumplimiento a la previsión constitucional indicada.

## **La legislación de *base* y la legislación de *desarrollo* como factor de coordinación y armonización.**

Debe tenerse en cuenta que la Constitución de 1999 introdujo en el Ordenamiento Jurídico venezolano la figura de las *leyes base* y las correspondientes *leyes de desarrollo*, según el artículo 165 constitucional lo cual representa una posibilidad de implementar normas cuyo contenido sea inicialmente elaborado por el órgano nacional legislativo, es decir la llamada *ley de base* y luego los respectivos consejos legislativos estatales tienen la obligación de complementar la tarea legislativa mediante la sanción de las *leyes de desarrollo* correspondientes, para el caso de asuntos cuya competencia resulte concurrente para los niveles político territoriales.

En efecto, el artículo 165 constitucional dispone:

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

Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal. (Resaltado del autor).

Si bien es cierto que la norma transcrita se relaciona con las denominadas materias objeto de competencia *concurrente*, lo cual no resulta directamente aplicable al tema de los tributos municipales, estatales y nacionales, puesto que varios de ellos son de carácter exclusivo no es menos cierto que diversos aspectos tales como la adopción de procedimientos, modos de cobro, utilización de estándares y criterios comunes para la determinación y liquidación de los impuestos, puede resultar objeto de la *legislación de base* y luego la particularidad de cada estado puede ser regulada a través de las *leyes de desarrollo* y en ese campo es que bien pudo haberse desarrollado el principio constitucional de coordinación y en consecuencia la propia armonización tributaria.

## **Antecedentes inmediatos de la *LOCAPTEM* y el proceso legislativo propiamente dicho.**

En cuanto a antecedentes recientes o inmediatos, la *LOCAPTEM* es el resultado de la labor legislativa que se desarrolló en el Asamblea Nacional de Venezuela a partir del mes de agosto del año 2002, cuando se hicieron los trámites para la presentación del respectivo proyecto legislativo y en consecuencia de produjo, desde el punto de vista formal la denominada *primera discusión*, el proceso de *Consulta Pública* durante el resto del año 2022 y el primer semestre del año 2023.

Por su parte, la *segunda discusión* del proyecto sometido a consideración del órgano legislativo nacional, a tenor de lo que establece la Constitución venezolana, tuvo lugar durante el mes de julio del presente, siendo definitivamente sancionado el día 18 de julio de 2023. La referida legislación fue remitida a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para

su revisión y declaratoria de constitucionalidad en virtud del carácter orgánico atribuido por el legislador, cuyo pronunciamiento se emitió bajo la sentencia 956 de fecha 20 de julio de 2023, manifestando la conformidad con el Texto Fundamental y la organicidad de la **LOCAPTEM**.

## **Fundamentos constitucionales de la *LOCAPTEM*.**

La Carta Magna venezolana establece en el artículo 156, numeral 13, la facultad confiada al poder Público Nacional, esto es la Asamblea Nacional como órgano legislativo nacional para que se dicten las normas que sean necesarias para establecer lineamientos dirigidos a dar direccionalidad y uniformidad de la materia tributaria estatal y municipal, hasta donde sea necesario y posible, con el fin darle racionalidad, proporcionalidad y efectividad al establecimiento y cobro de impuestos como, base de la generación de los recursos financieros que amerita la gestión de los asuntos públicos a lo largo y ancho del territorio nacional, en concreto a nivel de los 23 Estados, el Distrito Capital y los 335 Municipios que conforman en su totalidad la división político-territorial de Venezuela.

Al respecto, el referido artículo determina lo que debe entenderse, en un primer momento, por coordinación y armonización tributaria, a los fines de generar condiciones de equilibrio y homogeneización de las potestades impositivas otorgadas a las personas político-territoriales de la Nación, en específico los Estado y Municipios y a partir de esa condición constitucional se desarrolla la posibilidad de generar los mecanismos de cobro y ejecución d los ingresos capaces de crear recursos para el correspondiente presupuesto y luego la ejecución respectiva, dirigida a la inversión, gasto público, adquisición de bienes y servicios, junto son la ejecución de obras en la jurisdicción de los estados o de los municipios según sea el caso.

## **Fundamentos legales de la *LOCAPTEM*.**

Desde el punto de vista legislativo, la **LOCAPTEM** también encuentra soporte en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, específicamente el artículo 220, que dispone:

**Artículo 220.** “*Los municipios, en aras de la armonización tributaria y para lograr resultados más equitativos, podrán celebrar acuerdos entre ellos o con los contribuyentes, a los fines de lograr unas reglas de distribución de base imponible distintas a las previstas en los artículos anteriores, en razón de las especiales circunstancias que deberán formularse con claros y expresos criterios técnicos y económicos. En todo caso, dichos acuerdos deberán privilegiar la ubicación de la industria.*” (Resaltado del autor).

La norma transcrita permite desarrollar la normativa que se requiera para la ordenación de la *potestad tributaria*, de manera sistematizada, con criterios técnicos y jurídicos uniformes, capaces de alcanzar niveles de armonía y suficiente coordinación por parte de los entes político-territoriales locales, con énfasis en la necesidad de aplicar la *equidad* como criterio para la imposición de las cargas fiscales correspondientes.

## **Sobre el carácter orgánico de la *LOCAPTEM*.**

El Máximo Tribunal de la República, por órgano de la Sala Constitucional emitió el día 20 de julio del presente año 2023, la sentencia mediante la cual declaró el carácter constitucional de la *Ley Orgánica de Coordinación y Armonización Tributaria de las Potestades Tributarias de los Estados y los Municipios (LOCAPTEM)*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 de la Carta Magna, con lo cual se dan por validados los aspectos organizacionales que desarrolla la *LOCAPTEM*, tales como el Consejo Superior de Armonización Tributaria y sus atribuciones (artículos 27 y 28), así como otros elementos de la referida legislación, entre otros el *régimen sancionatorio*, las atribuciones encargadas a órganos del Poder Ejecutivo Nacional, en este caso el Ministerio con competencia en materia de Economía y Finanzas (artículo 29); los instrumentos técnicos denominados: *Clasificador de Actividades Económicas* (artículo 32) y *Tablas de Valores* (artículo 44).

De esa manera, al manifestar la Sala Constitucional la conformidad con la Constitución concluyó las etapas de *elaboración legislativa*, *consulta pública* y *sanción* de la *LOCAPTEM*.

En lo que respecta a la *promulgación* de la referida ley, la mismo tuvo lugar el día 10 de agosto de 2023, y finalmente, la *publicación* en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, se produjo el mismo día 10 de agosto de 2023, bajo el Número 6.755, Extraordinario.

La vigencia del referido instrumento ha sido pautada luego de que transcurran noventa (90) días, de la publicación, es decir el día 8 de noviembre del presente año, no obstante la vigencia anticipada de los artículos 27, 28, 29, 32, 37, 44 y 45.

En una primera síntesis, descritos los aspectos relacionados con el marco referencial, los antecedentes, fundamentos constitucionales y legales, así como también el proceso legislativo y la promulgación correspondiente que ha tenido la *LOCAPTEM*, corresponde examinar los aspectos relacionados con el contenido normativo propiamente dicho.

### ***La falta de Exposición de Motivos de la LOCAPTEM.***

El texto de la *LOCAPTEM*, publicado en el instrumento oficial de divulgación en Venezuela, esto es la Gaceta Oficial, no estuvo acompañado de la correspondiente *Exposición de Motivos*, parte integrante de la ley, que sirve para explicar el conjunto de razones que han conllevado a la necesidad de legislar, es lo que se conoce como la síntesis formal del *espíritu, propósito y razón del legislador*. De esa manera se ofrece el contexto o marco referencial al momento y las circunstancias que pueden llegar a caracterizar la labor legislativa, a través de los aspectos fácticos y jurídicos que regularán las venideras normas.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la base constitucional que precede el instrumento legal, es decir el numeral 13 del artículo 156 de la Carta Magna, no tiene antecedentes en la Constitución de 1961, **con lo cual se hace más necesario conocer el contenido, sentido y alcance que el Constituyente de 1999 ha querido darle a lo que considera que debe ser la coordinación y la armonización tributaria, materia que por lo demás resulta de suma importancia ante el modelo de organización del Estado venezolano, el cual viene dado por la noción del modelo federal, artículo 4 de la Carta Magna, y la trascendencia de ello para la configuración del modelo socioeconómico establecido en el Título VI de la Constitución (artículos 299 al 321), el cual conceptúa el marco de la economía social de mercado, para lo cual el *programa tributario* en los niveles nacional, estatal y municipal resulta determinante, de allí la necesidad de coordinar ya armonizar los impuestos que se generen y los procedimientos asociados, así como la promoción de las nuevas tendencias en el campo económico como son los denominados *emprendimientos*.**

## **El objeto de la *LOCAPTEM*.**

La *LOCAPTEM* **tiene por objeto**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1 de la referida ley; lo siguiente:

### ***“Objeto***

*Artículo 1º. Esta Ley tiene por objeto garantizar la **coordinación y armonización de las potestades tributarias** que corresponden a los estados y municipios, estableciendo los principios, parámetros, limitaciones, tipos impositivos y alícuotas aplicables, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.” (Resaltado del autor).*

De la norma transcrita se observa la razón principal por la cual se ha promulgado la *LOCAPTEM*, en este caso la necesidad de darle dirección y sentido al proceso legislativo que tienen los estados y los municipios para crear los impuestos que se requieran para la generación de los recursos económicos financieros y su posterior utilización para la satisfacción de la necesidades de la población y la prestación efectiva de los servicios públicos y el desarrollo adecuados de políticas públicas y programas de asistencia a las comunidades.

En el contexto descrito se inscribe la legislación objeto del presente artículo y de allí la necesidad de examinar dichos contenidos a la luz de los demás dispositivos jurídicos (constitucionales y legales), doctrina y jurisprudencia aplicables, con el fin de reconocer el sentido y alcance de la *LOCAPTEM*.

Así, las consideraciones expuestas permiten identificar la pretensión legislativa de racionalizar la actividad tributaria en los estados y municipios, toda vez que tal *potestad* ha sido empleada de manera inadecuada y en algunos casos en forma arbitraria y totalmente desproporcionada, lo que ha tenido como consecuencia efectos confiscatorios y desalentadores para quienes desarrollan actividades comerciales, de servicios y demás tareas susceptibles de imposición fiscal.

Ante ese panorama en gran medida caracterizado por la anarquía y el exceso, se impone la necesidad de darle orden, caridad y proporcionalidad al ejercicio de las *potestades tributarias* locales y regionales, en conjunción suficiente con la tributación nacional.

## **Finalidad de la *LOCAPTEM*.**

La *LOCAPTEM* **tiene por finalidad**, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la referida ley; lo siguiente:

### ***“Finalidad***

**Artículo 2°.** Esta Ley tiene por finalidad:

1. Promover el desarrollo armónico de la economía nacional, con miras a elevar la calidad de vida de la población, generar fuentes de trabajo, crear alto valor agregado nacional y fortalecer la soberanía económica.
2. Favorecer la optimización y eficiencia de los procesos tributarios estatales y municipales y reducir la evasión y elusión fiscal.
3. Procurar la justa distribución de las cargas públicas, según la capacidad económica de la persona contribuyente.
4. Generar certeza y seguridad jurídica sobre los procedimientos tributarios y cargas fiscales aplicables en el territorio nacional.”

El dispositivo transcrito pone de manifiesto la aspiración del legislador, en términos de fines, es decir los resultados esperables que deberá tener la aplicación el instrumento recientemente aprobado. En este orden de consideraciones se espera que la puesta en marcha de los contenidos normativos de la *LOCAPTEM* tengan como resultado la generación de un ambiente jurídico, técnico y administrativo favorable, capaz de generar condiciones de equidad y por lo tanto de justicia en cuanto a la aplicación del *principio de igualdad de las cargas públicas* con ocasión del ejercicio de las potestades tributarias en los ámbitos local y regional.

## **De la vigencia de la *LOCAPTEM* (general y anticipada).**

En cuanto a la ***vigencia general*** de la ***LOCAPTEM***, es necesario indicar que la ***Disposición Final Primera*** estableció la vigencia de dicho instrumento legal luego de transcurridos 90 días de la publicación respectiva, no obstante que también se consagra la denominada ***vigencia anticipada*** de un conjunto de artículos a partir de la propia publicación en Gaceta Oficial, a saber: 27, 28, 29, 32, 37, 44 y 45. Luego el día 8 de noviembre de 2023 entrará en vigencia la totalidad de las normas que integran el contenido de la ***LOCAPTEM***.

Al respecto, se reitera que se está a la espera de los instrumentos técnicos previstos en los artículos 32 (***Clasificador Armonizado***) y 44 (***Tabla de valores***), los cuales resultan fundamentales para alcanzar los niveles de coordinación y armonización que aspira la legislación objeto de esta trabajo.

## **Aspectos relevantes de la *LOCAPTEM*.**

### **- Fijación de límites a la *Potestad Tributaria*.**

La legislación aprobada recientemente por el órgano legislativo nacional tiene como uno de los principales retos enfrentar lo que se ha denominado como la “***voracidad fiscal***”, la cual viene por el aumento desproporcional al momento de establecer las alícuotas, esto es, los porcentajes asignados a los contribuyentes o bien el mínimo imponible que deberá pagar cuando no haya tenido actividad económica para el caso del impuesto por actividades económicas.

Tal aumento desmedido ha venido ocurriendo en los diversos impuestos que consagra la legislación para el caso de los municipios y de los estados, facultad que tiene como resultado el surgimiento de desequilibrios importantes con las altas erogaciones que tocan al momento de efectuar los pagos de los tributos, situación que compromete la actividad comercial, industrial, de servicios, mantenimiento y conservación de inmuebles, vehículos y diversas modalidades de transacciones financieras, todo lo cual, en su conjunto, constituye un peso muy fuerte para quienes mantienen o necesitan hacer pago de los referidos impuestos como consecuencia de las diversas actividades, necesidades u obligaciones que conllevan el pago de impuestos.

Por lo expuesto, la **LOCAPTEM** ha fijado un máximo imponible a la *alícuota* aplicable y asimismo un *mínimo tributable* en el caso del Impuesto a las Actividades Económicas (IAE). En tal sentido el máximo será una *alícuota* hasta de un tres por ciento (3%) de los ingresos brutos y un *mínimo tributable* que el mismo no podrá superar el equivalente en bolívares a 240 veces el tipo de cambio de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV).

#### - **Pago de tributos en bolívares.**

El artículo 13. de la **LOCAPTEM** dispone lo siguiente:

##### *Pago de tributos en moneda nacional*

**Artículo 13.** *“Todos los tributos estatales y municipales, así como sus accesorios y sanciones, deberán ser pagados en bolívares. Ninguna autoridad estatal o municipal podrá proceder al cobro de tributos, accesorios o sanciones en moneda extranjera.”*

Al respecto, puede observarse como la **LOCAPTEM** establece que el pago de los tributos se efectúe en la moneda de curso legal en Venezuela, esto es el Bolívar Digital (BsD), previsión normativa que ya se encuentra consagrada en la legislación venezolana, sin embargo se enfatiza en tal condición que debe tener el pago de los impuestos. Ahora bien la realidad de la economía venezolana en la época actual ha conllevado al empleo de otras unidades de cuenta como el caso de las divisas extranjeras como el dólar (\$) y el euro (€), entre otros, con el fin de mantener niveles de capitalización y de inflación para poder operar en el mercado nacional.

Tal reacción de los actores económicos ha conllevado a que se hayan presentado situaciones en las que los cálculos y pagos de las obligaciones tributarias tenga como patrón de base el valor en bolívares de los referidos patrones monetarios, con lo cual se afecta la moneda nacional, siendo muy difícil el empleo de la misma como medio de pago, resultando más significativo el pago en divisas extranjeras o bien tenido como referencia el valor de las mismas.

#### - **Unidad de Cuenta para el pago de los tributos, el “Factor” TCMMV.**

El artículo 14 de la **LOCAPTEM** señala:

**Artículo 14.** “Los estados y municipios solo podrán utilizar como unidad de cuenta dinámica para el cálculo de los tributos, accesorios y sanciones el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, sin perjuicio que las obligaciones deban pagarse exclusivamente en la cantidad equivalente en bolívares, al tipo de cambio vigente para la fecha del pago del tributo, accesorio o sanción.”

Sobre este aspecto la **LOCAPTEM** introduce un cambio significativo en cuanto a los elementos de cálculo y pago de los tributos por cuanto se suprime el empleo del criptoactivo denominado Petro, para dar paso al factor proveniente del tipo de cambio de la moneda de mayor valor, publicado por el Banco Central de Venezuela BCV.

Tal disposición introduce lo que será un tasa de cambio variable para efectuar la conversión en bolívares ya sea a partir del valor de la divisa que tenga el valor de cambio más alto, trátase de dólares, euros, yuanes o cualquier otra moneda que seleccione el BCV para indicar el tipo cambiario del día, cuestión que ya hace que a diario se produzca una especie de actualización de las alícuotas, mínimo tributable, multas y demás conceptos que contenga la **LOCAPTEM** al momento de su aplicación, siendo ello un mecanismo si bien es cierto que permite mantener el valor real de las operaciones fiscales, también es cierto que hacen más oneroso para los contribuyentes los pagos a efectuar.

## - **Identificación del Contribuyente (Registro Único).**

Dispone el artículo 23 de la **LOCAPTEM** lo siguiente:

### ***Registro Único de Información Fiscal***

**Artículo 23.** Los estados y municipios deberán utilizar el número de Registro Único de Información Fiscal (RIF), llevado por la autoridad tributaria nacional, como identificador para las y los contribuyentes estadales y municipales, con la finalidad de garantizar que su identificación se realice de manera única e inequívoca en las distintas entidades político territoriales.

Sobre este aspecto, resulta un elemento de unificación de la **LOCAPTEM** el denominado **Registro Único de Información Fiscal (RIF)**, mediante el cual se individualiza al contribuyente

o bien sea que se trate de un emprendedor; dicha identificación establece un solo elemento del contribuyente y ello facilita las tareas de la administración tributaria en cualquiera de los niveles político territoriales de su competencia, esto es a nivel local, estatal o nacional, de manera que no se requiera de diversos registros según se trate de atender los impuestos nacionales, estatales o locales.

#### - **Simplificación y celeridad de los trámites.**

Al respecto, más allá de la disposición del legislador en querer simplificar los aspectos de tramitación, en concreto de los artículos **17** (*Supresión de recaudos acreditados*); **18**, (*No exigibilidad de las solvencias emitidas por la misma autoridad solicitantes -sic-*); **19** (*No exigibilidad de requisitos acreditados en trámites previos*), **20** (*Transparencia en la determinación y liquidación de los tributos*), **21** (*Eficiencia en la gestión y Costos no trasladables al usuario*), **25** (*repositorio digital*) y **26** (*Simplificación y celeridad de los trámites*) que no de los procedimientos como tal, es menester que el Ordenamiento Jurídico venezolano cuenta con leyes dedicadas a la materia de trámites y procedimientos de carácter administrativo, dentro de los cuales se encuentra el propio Código Orgánico Tributario (COT), el cual contiene normas de referencia al momento de desarrollar y aplicar procedimientos tributarios y sus trámites respectivos. Asimismo, se tiene la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, cuyo contenido contiene preceptos tendientes a la facilitación y claridad de los procedimientos que ser requieran para la gestión y pago de los tributos, así como para la constitución de actividades económica, emprendimientos y demás actuaciones que puedan ser susceptible de gravamen por parte de las administraciones locales y regionales.

#### - **Sistemas de recaudación e información en materia tributaria.**

La **LOCAPTEM** prevé que los estados y municipios deberán implementar un mecanismo basado en las tecnologías de información para la declaración y pago de los tributos de su competencia. De igual establece que los estados y municipios deberán publicar y mantener

actualizadas en sus portales electrónicos todas sus normas jurídicas de naturaleza tributaria y asimismo, El Ejecutivo Nacional pondrá a disposición de los ciudadanos un repositorio digital de las leyes estatales y ordenanzas contentivas de tributos, a los fines de favorecer el acceso a la información, la seguridad jurídica y el ejercicio de los derechos económicos y sociales.

#### - **Consejo Superior de Armonización Tributaria (CSAT).**

La **LOCAPTEM** crea el **Consejo Superior de Armonización Tributaria** como una instancia de participación y consulta para el desarrollo de las políticas orientadas a la coordinación y armonización del ejercicio de la *potestad tributaria* de los estados y municipios. Este órgano estará integrado por:

- (i) La Ministra o Ministro del Poder Popular con competencia en materia de economía y finanzas, quien lo presidirá;
- (ii) La máxima autoridad del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT);
- (iii) Tres gobernadoras o gobernadores y
- (iv) Tres alcaldesas o alcaldes.

#### - **Régimen sancionatorio.**

La **LOCAPTEM** en relación con las *sanciones por infracciones tributarias*, *dispone que los estados y municipios deberán observar los márgenes o límites establecidos en el Código Orgánico Tributario (COT) para los supuestos de hecho equivalentes, análogos o de similar naturaleza.*

Asimismo, se establece que *ninguna norma tributaria estatal o municipal podrá establecer sanciones que excedan los límites máximos previstos en el COT*, así como tampoco los estados y municipios *no podrán aplicar una tasa de interés superior a la prevista en el COT*

*para la determinación y cobro de los intereses moratorios* que resulten procedentes por el cumplimiento extemporáneo de las obligaciones de los contribuyentes.

## **Armonización en materia de Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE).**

### **- Alícuota del Impuesto.**

La **LOCAPTEM** determina una alícuota para el impuesto sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, que no podrá ser superior a 3 puntos porcentuales de los ingresos brutos obtenidos. Mientras que en relación con el **mínimo tributable** por concepto de impuesto a las actividades económicas, se establece que el mismo no podrá superar el equivalente en bolívares a 240 veces el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela (BCV).

Al respecto, el artículo 31 dispone lo siguiente:

*Artículo 31. “La alícuota del impuesto municipal a la actividad económica de industria, comercio, servicios o de índole similar no podrá ser superior a tres puntos porcentuales (3%) de los ingresos brutos obtenidos. El mínimo tributable anual para este impuesto no podrá ser superior al equivalente a veinte veces el tipo de cambio de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela.”*

De forma excepcional, esta alícuota será de hasta 6,5% de los ingresos brutos obtenidos, en los siguientes ramos:

- Explotación de minas y canteras.
- Servicios y construcción de industria petrolera.
- Servicios de publicidad.
- Venta al detal y/o mayor de bebidas alcohólicas.
- Expendio de alimentos, bebidas y esparcimiento.

- Bancos comerciales, instituciones financieras, seguros, administradoras y actividades de índole similar.
- Venta de joyas, relojes y piedras preciosas.
- Fabricación de licores, tabacos, cigarrillos y derivados.”

**- Vigencia de la Licencia sobre Actividades Económicas.**

En cuanto a las *licencias para el ejercicio de actividades económicas*, el artículo 33 de la **LOCAPTEM** indica que las mismas tendrán una vigencia mínima de 3 años contados a partir de su emisión, sin perjuicio al pago de la *tasa* correspondiente por su mantenimiento anual. Su *renovación* procederá de manera automática, bajo *declaración jurada* del solicitante y el cumplimiento de todos los requisitos y trámites correspondientes.

**- Exenciones y rebajas.**

Establece el artículo 34, que los municipios considerarán incorporar en sus Ordenanzas, **exenciones con carácter general para personas naturales o jurídicas**, cuya actividad principal sea:

- Gestión y manejo de residuos y desechos sólidos.
- Asistencia social y beneficencia pública.
- Construcción de viviendas de interés social.
- Desarrollo de actividades productivas en las zonas económicas especiales.

En cuanto a **las rebajas** de este impuesto, establece el artículo 35 de la **LOCAPTEM** que los municipios podrán incorporar en sus Ordenanzas, rebajas al impuesto de al menos un 30% del monto a pagar, a aquellos contribuyentes que:

- Realicen labores permanentes de saneamiento, mantenimiento y/o mejoras en espacios del municipio.
- Ejercen su actividad a través de organizaciones socio productivas comunitarias.
- Ejercen actividades que coadyuven al desarrollo socioeconómico del municipio.

Es necesario indicar que las disposiciones normativas de la **LOCAPTEM** antes indicadas, que regulan lo relativo a la armonización del impuesto sobre las actividades económicas, resultarían contrarias a la *potestad tributaria* de los municipios, según lo establece artículo 179, numeral 2 de la Constitución.

## **Armonización en materia de otros impuestos.**

### **- Sobre el impuesto a inmuebles urbanos.**

Mediante el artículo 36 la *LOCAPTEM* establece los avalúos catastrales como parámetro para valorar, a los fines tributarios, los terrenos y construcciones, según la zona y el tipo de construcción.

El Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas establecerá anualmente, previa opinión del Consejo Superior de Armonización Tributaria, la *Tabla de Valores* aplicable para los avalúos catastrales, empadronamiento catastral, permisos de construcción, constancias ocupacionales, así como para la determinación del impuesto. Igualmente, en cada revisión se establecerán límites máximos para las alícuotas aplicables.

### **- Sobre el impuesto por aprovechamiento de minerales no metálicos.**

El artículo 38 de la *LOCAPTEM* fija la alícuota de este impuesto estatal, la cual estará comprendida entre 1% hasta un máximo de 20% sobre el valor del metro cúbico de mineral extraído.

### **- Sobre el impuesto de vehículos.**

El artículo 39 de la *LOCAPTEM* dispone que el contribuyente de este impuesto estará obligado a tributar exclusivamente en el municipio donde tenga fijado su domicilio, residencia o establecimiento permanente, según sea el caso. Dicho impuesto se determinará y liquidará por anualidades. Los municipios fijarán la alícuota anual del impuesto dentro de los siguientes límites:

Tipo y/o uso del vehículo	Límite Máximo
Motocicletas	Hasta 10 veces el TCMMV
Uso particular	Hasta 30 veces el TCMMV
Transporte de pasajeros	Hasta 40 veces el TCMMV
Transporte escolar	Hasta 30 veces el TCMMV
Transporte de carga liviana	Hasta 40 veces el TCMMV
Transporte de carga pesada	Hasta 120 veces el TCMMV
Otro tipo de vehículo	Hasta 20 veces el TCMMV
TCMMV: Tipo de cambio de la moneda de mayor valor, según Banco Central de Venezuela (BCV)	

**- Sobre el impuesto a instrumentos crediticios.**

A tenor del artículo 40 de la *LOCAPTEM*, se consagra un impuesto estatal por el otorgamiento de instrumentos crediticios a favor de personas naturales o jurídicas por parte de los bancos y demás instituciones financieras, cuyas sucursales o agencias se encuentren ubicadas en la jurisdicción de cada estado y del Distrito Capital, no podrá exceder de un bolívar por cada mil bolívares (1x1000).

**- Sobre el impuesto a cualquier medio de pago.**

El artículo 41 de la *LOCAPTEM* consagra el impuesto estatal por la emisión de órdenes de pago, cheques, transferencias y cualquier otro medio de pago efectuado por parte de entes u órganos del sector público nacional, estatal, distrital y municipal, ubicados en la jurisdicción de cada estado y del Distrito Capital, que sean realizadas en calidad de anticipos, pagos parciales o pagos totales a favor de contratistas derivados del contrato de ejecución de obras, prestación de servicio o de adquisición de bienes y servicios, no podrá exceder de un bolívar por cada mil bolívares (1x1000).

## **Régimen Tributario Simplificado para emprendimientos.**

En virtud de la situación de crisis socio-económica que atraviesa Venezuela, ha querido la **LOCAPTEM** ofrecer algunas medidas de estímulo a través de normas que faciliten el desarrollo de actividades comerciales, de servicios y demás labores susceptibles de impuesto, para ello se consagra en el artículo 43 del referido instrumento legal la generación de un “ecosistema” para el ejercicio efectivo de los denominados emprendimientos, esto es las iniciativas por parte de las personas naturales o jurídicas para incursionar en el campo de la Economía, todo ello bajo un *esquema tributario simplificado*, que contribuya con la cultura tributaria evitándose así la evasión fiscal.

- **Sumatoria de todos los impuestos aplicables, no excederá del 1%.**

En el orden de las consideraciones anteriores, la **LOCAPTEM** establece en el referido artículo 43 que la totalidad de los impuestos a cobrar no podrá exceder del 1% de los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente, como parte del régimen tributario simplificado que se consagra a favor de los contribuyentes que lo hagan en calidad de emprendedores.

- **Única Cuota de impuesto a cobrar en virtud de un emprendimiento.**

Señala el mismo artículo 43 de la **LOCAPTEM** que, al momento de efectuar el pago por razones de impuesto, el emprendedor lo hará mediante una única cuota, lo cual consistirá según lo establece la referida norma: “*en una única cuota impositiva que se fijará considerando el tipo o clase de actividad económica y el volumen de ventas anuales y se regirá por un mismo procedimiento para su determinación, declaración, liquidación, pago, recaudación, control y fiscalización. Esta cuota será el único impuesto municipal que gravará la actividad de estos sujetos, sustituyendo cualquier impuesto a que esté sometida la actividad económica a nivel municipal.*”

- **Encomienda al Poder Ejecutivo Nacional para efectuar la recaudación, fiscalización y control del régimen simplificado para emprendimientos.**

Los artículos 26 y 43 de la *LOCAPTEM* disponen la *simplificación y celeridad de los trámites*, así como el *estímulo a los emprendimientos*, respectivamente. Sobre estos aspectos también es necesario señalar la propia *LOCAPTEM* promueve la posibilidad de que sea el Poder Ejecutivo Nacional la instancia administrativa que coadyuve a los estados y municipios al momento de llevar a cabo la recaudación, fiscalización y control de los emprendimientos.

Sobre este aspecto hay que llamar la atención por la complejidad que bien pudiera representar la asunción de las referidas tareas al poder nacional, por cuanto un número importantes de gobernaciones y municipios cuentan con estructuras administrativas con un grado de autonomía e independencia suficientes y ello en buena medida contribuye con los principios de autonomía e independencia que deben caracterizar a los entes político territoriales estatales y municipales.

Ahora bien, no obstante la consideración anterior, no debe perderse de vista el *principio constitucional de colaboración* que deben atender los órganos y entes del Estado para el cumplimiento de los fines encomendados al aparato público, según lo dispone el artículo 136 del Texto Político Fundamental.

De igual debe atenderse al *principio de coordinación* que resulta aplicable en el campo de la actividad administrativa, en este caso la actividad tributaria, la cual debe realizarse en los ámbitos político territoriales nacional, estatal y municipal de manera ordenada. Ahora bien, los referidos *principios de colaboración y coordinación* deben ser interpretados conforme a las previsiones constitucionales representadas por el *principio constitucional de legalidad* (artículo 137 de la Carta Magna) y también el *principio constitucional de separación de poderes* (artículo 136 de la Carta Magna) y finalmente el acatamiento a los artículos 2 y 4 de la Constitución que consagran las fórmulas del *Estado Constitucional de Derecho* y del *Estado Federal descentralizado*, respectivamente.

## Armonización en materia de tasas.

Disponen los artículos 48 y 49 de la **LOCAPTEM**, la **proporcionalidad** que debe regir la fijación de las tasas por parte de la autoridad fiscal estatal o municipal y los **límites máximos de las alícuotas**, respectivamente. Al respecto, el siguiente cuadro permite orientar sobre los valores establecidos en el referido instrumento legal.

Tipo de Tasa	Límite Máximo
Tasa de gestión integral de residuos y desechos sólidos.	Hasta el monto establecido de conformidad con la ley especial que regula la materia.
Tasa de inspección general.	Hasta 0,10 veces el TCMMV por m <sup>2</sup> de extensión o área del establecimiento.
Tasa de inspección para expendio de especies y bebidas alcohólicas.	Hasta 0,20 veces el TCMMV por m <sup>2</sup> de extensión o área del establecimiento.
Tasa de obtención de copias y Certificados Documentales.	Hasta 1 vez el TCMMV por el primer folio del documento y hasta 0,40 veces el TCMMV por folio adicional.
Tasa por trámite de otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, conformidades y solvencias.	Hasta 15 veces el TCMMV.
Tasa por mantenimiento de la licencia o autorización para el ejercicio de actividades económicas	Hasta 15 veces el TCMMV.
Tasa por uso de bienes públicos	Hasta 0,10 veces el TCMMV por m <sup>2</sup> de extensión o área, por día de uso.
Tasa por conservación y Aprovechamiento de vías terrestres	Hasta el monto establecido de conformidad con la ley especial que regula la materia.
Tasa por habilitación de servicios	Hasta 100 veces el TCMMV.
Tasa por servicios no emergentes	Hasta 150 veces el TCMMV.

Por su parte, el artículo 50 de la **LOCAPTEM**, refiere sobre la obligación que tienen los estados y municipios de darle publicidad a las *tasas* establecidas y los valores de las mismas, según el momento de efectuar el pago respectivo, mediante el uso de medios físicos visibles, tipo carteleras y también mediante el uso de medios electrónicos tales como los portales locales y estatales.

## **Armonización en materia de Papel Sellado, Timbres y Estampillas.**

Sobre estos ramos, la **LOCAPTEM** regula mediante el artículo 51 la debida “*proporcionalidad y suficiencia para su finalidad*”, al momento de exigirse el pago y presentación de timbres fiscales, estampillas y papel sellado, procurando evitar cargas que representen *dobles imposición*, cuando el servicio o documento obtenido por la persona contribuyente sea cobrado por la autoridad correspondiente a través de tasas.

Asimismo, el único aparte del referido artículo 51 establece lo siguiente: “*solo podrá exigirse el pago por concepto de timbres fiscales, estampillas y papel sellado en aquellos trámites cuyo conocimiento y resolución esté atribuido a la correspondiente autoridad estatal.*” Tal disposición representa un elemento de seguridad jurídica, en virtud del **principio jurídico de la competencia**, desde la perspectiva del Derecho Administrativo y a su vez dicha *previsión legal* representa al mismo tiempo la proyección del **principio constitucional de la legalidad**, tan necesario al momento de establecer obligaciones en materia económica para los ciudadanos, en este caso imposiciones tributarias.

En el orden de consideraciones anteriores la **LOCAPTEM** estableció el denominado **timbre fiscal electrónico**. En tal sentido, el artículo 52. Dispone lo siguiente: *Los estados deberán implementar el timbre fiscal electrónico, el cual constituye un instrumento de diferente denominación que será emitido por las autoridades tributarias estatales a través de un sistema automatizado, para lo cual deberán establecer sus características, dimensiones y valor fiscal mediante el correspondiente instrumento legal dictado a tales efectos.*”

Culmina el articulado de la **LOCAPTEM** la parte de los *timbres fiscales* y el *papel sellado*, fijando los límites máximos sobre esta en materia, a tenor del artículo 53 en los siguientes términos: “*El monto exigido por concepto de timbres fiscales, estampillas y papel sellado, por cada trámite o solicitud, no podrá exceder de un monto en bolívares equivalente a diez (10) veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela en el caso de personas naturales y de quinientas (500) veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor publicado por el Banco Central de Venezuela, en el caso de personas jurídicas.*”

### **La normativa conexas pendiente.**

La **LOCAPTEM** requiere para su implementación, en buena medida, de una serie de resoluciones y demás actos que permitan la aplicación y desarrollo de los contenidos materiales de la referida legislación. En tal sentido, los siguientes artículos ameritan medidas complementarias que deberán ser dictadas por organismos tales como el Consejo Superior de Armonización Tributaria, los Ministerios del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología; con Competencia en Economía y Finanzas, el Consejo Federal de Gobierno, entre otros, para poder ser aplicados, a saber:

- Sistema de recaudación tributaria (art 24).
- Normas sobre la organización y funcionamiento del *Consejo Superior de Armonización Tributaria* (Art. 27).
- El *Clasificador Armonizado de Actividades Económicas* (Art. 32).
- La *Tabla de Valores* aplicable para los avalúos catastrales, empadronamiento catastral, permisos de construcción, constancias ocupacionales (Art. 37).
- La *Tabla de Valores* aplicable atendiendo a las características de los minerales extraídos (Art. 38).
- La *Tabla de Valores* aplicable atendiendo a las características de los vehículos (Art. 39).
- La *Tabla de Valores* aplicable a los emprendimientos, dependiendo de su actividad y valor de ventas (Art. 44).

- El tipo o clase de actividad económica, comercial, de servicios o índole similar no susceptible de tributar bajo del régimen simplificado, independientemente del volumen de ventas anuales del contribuyente y demás características aplicables (Art. 45).
- La *Tabla de Valores* aplicable a las tasas por tipología, dentro los límites previstos en el artículo. (Art. 49).
- Cada categoría de inmuebles, el margen o límite máximo de metros que incidirá en el cálculo de la tasa, a partir del cual se cubren suficientemente los costos generados por el servicio requerido por la persona contribuyente. (Art. 49).

## Conclusiones

1. La aplicación de la **LOCAPTEM** no debe generar sobre expectativas ante su entrada en vigencia, ya que la misma no puede regular los principales temas de macroeconomía, origen de los mayores desequilibrios económicos y por ende su impacto en los aspectos sociales.
2. Buena parte de las normas que contiene la **LOCAPTEM** ya se encuentran en otros instrumentos jurídicos, con lo cual la coordinación, armonización. simplificación de trámites, pago en bolívares, emprendimiento y el régimen sancionatorio, se contienen en diversos textos del Ordenamiento Jurídico Público Venezolano.
3. La **LOCAPTEM** representa una oportunidad para el ejercicio de la legislación de *base* y la legislación de *desarrollo*, en aquellos aspectos de la referida legislación que son materias de competencias concurrentes.
4. El cambio de la unidad de cuenta del **Petro** a **Tipo de Cambio de la Moneda de Mayor Valor (TCMMV)**, dictado por el Banco central de Venezuela (BCV), representa una variación sustancial en lo que respecta a las tareas contables y administrativas que debe efectuar los contribuyentes. Ello representa gastos adicionales y ajustes sobrevenidos en la estructuras de costos de sus actividades, por lo que deberán brindarse oportunidades para efectuar los ajustes correspondientes.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta la necesidad de actualizar aquellos instrumentos legales y sublegales que establezcan el factor de la Unida Tributaria (UT), como patrón de referencia y la actualización de los valores respectivos ante el la nueva Unidad de Cuenta que viene dada por el *Tipo de Cambio de la Moneda de Mayor Valor (TCMMV)*, dictado por el Banco central de Venezuela (BCV).

5. La **LOCAPTEM** constituye un mecanismo de *centralización y control* debido a sus características, esto es la coordinación y armonización de la *potestad tributaria* de los estados y municipios, y para evitar esto se hace necesario que la voluntad política y la capacidad técnica y legislativa actúen de manera conjunta, clara y eficiente, en atención al *interés general* de la comunidad de los contribuyentes.
6. La **LOCAPTEM** representa un reto para el comportamiento institucional y político del Estado, por cuanto la misma es una medida legislativa que compromete la autonomía e independencia que deben tener los estados y municipios al momento de establecer los tributos regionales y locales, en virtud del modelo de organización político y jurídico basado en el federalismo cooperativo, previsto en el artículo 4 de la Carta Magna venezolana.
7. La **LOCAPTEM** requiere de una normativa conexas (legal y sublegal) que termine, por así decirlo, de configurar la legislación prevista para llevar adelante la coordinación y armonización en materia tributaria. Tal es el caso del *Clasificador Actividades Económicas* (artículo 32) y las *Tablas de Valores* (artículo 44), los cuales para el momento de culminar este trabajo, en concreto 30 días luego de la publicación en Gaceta Oficial del texto de la referida ley, no se conocen de manera oficial ni extraoficial, *máxime* cuando tales disposiciones forman parte de la llamada *vigencia anticipada* de la **LOCAPTEM**.
8. Sobre las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia con ocasión de la acción de nulidad conjunta con amparo constitucional, contra las ordenanzas municipales dictadas por el Concejo Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda y el Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria es necesario que se decida el caso con la sentencia de mérito o de fondo correspondiente.

Si bien es cierto que el TSJ a través de la Sala Constitucional ha dictado cuatro decisiones, a saber N° 0250, de 8-8-2019; N° 0078, de 7-7-2020; N° 0118, de 18-8-2020 y N° 0161, de 20-11-2020, las cuales sirvieron para suspender la aplicación de los instrumentos legislativos del referido municipio y luego darle el necesario “soporte” jurídico a las decisiones adoptadas por el máximo tribunal del país, en cuanto a la elaboración y aplicación de criterios, alícuotas, mínimos tributables y valores referenciales en materia de impuestos, todo lo cual se reúne en el denominado *Acuerdo Nacional de Armonización Tributaria*, aún se desconoce la resolución del conflicto jurisdiccional, es decir, el juicio que por control concentrado de constitucionalidad debe efectuar la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con respecto a la normativa impugnada, ya que ello determinará la validez y compatibilidad que debe contener la legislación en materia de coordinación y armonización tributaria, específicamente los contenidos materiales que conforman el ejercicio de la *potestad tributaria* estatal y local al momento de utilizar unidades de cuenta, unidades de cálculo y tipos cambiarios calculados en moneda nacional o extranjera, el contenido, alcance y efectos de tales conceptos al momento de establecer tributos regionales o locales que contengan referencias a tales elementos.

Es importante señalar que la **LOCAPTEM** en su artículo 22 contempla la **“nulidad y protección judicial”**, norma según la cual se prevé la anulación de las normas que resulten contrarias a los preceptos establecidos en la referida legislación creada para la coordinación y armonización tributaria, al tiempo que se establece la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como la instancia llamada a conocer de tales controversias que puedan presentarse con ocasión previsiones legales regionales o locales que contravengan los contenidos de la referida **LOCAPTEM**.

9. La **LOCAPTEM** representa una respuesta ante el crecimiento descontrolado y excesivo de la *potestad tributaria*, lo que terminó por denominarse comúnmente como la *“voracidad fiscal”*, en atención a la incapacidad económico financiera que atraviesa el Estado venezolano para la generación de recursos públicos que permitan la satisfacción de las necesidades de la población, la inversión y el manejo del gasto público, debido a una multiplicidad de factores propios de la actividad comercial, industrial y de servicios que se ejecutan en el país, pero también debido a las desviaciones y prácticas poco transparentes por parte de los representantes públicos y autoridades administrativas, lo que conllevó a la aprobación del referido instrumento legislativo, con el fin de ordenar la creciente carrera de cobro de impuestos por demás desmedidos, desproporcionados y muchas veces objeto de doble imposición a nivel regional o local.

10. La **LOCAPTEM** y la normativa conexas deberán atender a los **principios de capacidad contributiva y suficiencia** en materia tributaria al momento de acordar alícuotas, mínimos tributables, tasas, timbres y demás aspectos que constituyen el ejercicio de la *potestad tributaria*, con el fin de evitar, por vía de consecuencia, el carácter confiscatorio de los impuestos que se determinan en el marco de la pretendida coordinación y armonización tributaria.

## Bibliografía

- Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo Constitucional*. Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Editorial Jurídica Venezolana (EJV). Caracas, 2017.
- Araujo-Juárez, José. *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*. Ediciones Paredes. Caracas, Venezuela, 2009.
- Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo General. Administración Pública*, Ediciones Paredes, Caracas, 2011.
- Brewer-Carías, Allan. *La Constitución de 1999*. 3ra. Edición. Editorial Jurídica Venezolana, Editorial Arte. Caracas, 2001.
- Brewer-Carías, Allan. *Principios Fundamentales de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005.
- González, Fortunato. Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal Popular. Colección Textos Legislativos N° 34, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. 3ra edición, corregida y aumentada. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007.
- Rodríguez García, Armando. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la simplificación de trámites administrativos. *Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. 20 años Especialización en*

*Derecho Administrativo*. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje N° 2  
Estudios de Derecho Administrativo. Volumen II. Caracas/Venezuela 2001.

## **Fuentes Normativas**

- **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908,  
Extraordinario, de 19 de febrero de 2009.

- **Ley Orgánica del Poder Público Municipal**

Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 6.015,  
Extraordinario, de 19 de febrero de 2009.

- **Ley de Infogobierno**

Publicada en la Gaceta Oficial N° 40.274, ordinaria, del 17 de octubre de 2013

- **Código Orgánico Tributario**

Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 6.507,  
Extraordinario, de 29 de enero de 2020.

- **Decreto de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos**

Publicad en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 6.149,  
Extraordinario, de 18 de noviembre de 2014.

- **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**

Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 2.818,  
Extraordinario, de 1 de julio de 1981.

- **Decreto-Ley de la Administración Pública**

Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 6.147,  
Extraordinario, de 17 de noviembre de 2014.

# **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN TIEMPOS REVUELTOS**

## **Un tema clave para la gobernabilidad democrática en Latinoamérica**

**Fortunato José González Cruz**

### **Resumen**

Los desafíos en la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos son los de siempre y otros nuevos. Quizás el más importante es la introducción de las reformas con gran respeto por la historia, por los procesos que han llevado a la conformación de una realidad que se impone y cuya modificación puede llevar a desenterrar viejas pasiones y generar nuevos problemas.

### **Summary**

The challenges in spatial planning in these troubled times are the same as always and other new ones. Perhaps the most important is the introduction of the reforms with great respect for history, for the processes that have led to the formation of a reality that is imposed and whose modification can lead to unearth old passions and generate new problems.

## **Ordenación Territorio Descentralización Municipio**

### **Introducción**

Este trabajo es el refrescamiento de un tema conocido que merece actualización, con vista a acontecimientos de tanto impacto como la pandemia del Covid 19, el cambio climático, el fracaso del socialismo y la deriva hacia la codicia extrema del capitalismo. En América Latina destacan, además, las dificultades para consolidar la democracia y el Estado de Derecho, para mejorar el desempeño político y económico, asegurar el respeto a la dignidad humana y el bienestar de su población. El denominado Socialismo del Siglo XXI en Venezuela ha causado

una destrucción generalizada del país de tal magnitud que asombra. Nicaragua y Cuba han llegado a límites extremos que desconocen en absoluto los derechos humanos. En Haití el caos se ha instalado como un mal endémico. Otros países de este continente muestran un alto grado de inestabilidad que amenazan los logros alcanzados.

Considero que el enfoque adecuado exige partir de los principios básicos que es conveniente repasar para no perder la perspectiva y a la vez mantener los pies en la tierra, en la realidad de nuestro continente, y analizar la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos que demandan precisión en el análisis y certezas políticas y técnicas. Es largo el camino recorrido desde los tiempos fundacionales de nuestros países, somos herederos de lo hecho y dejado de hacer, de los aciertos y desaciertos históricos que nos han traído a estos tiempos y a estas circunstancias. Corresponde valorar lo consolidado y proponer las acciones que conviene hacia el futuro, con la vista puesta en el bienestar de todos los latinoamericanos.

Las bases filosóficas y políticas de las constituciones políticas de los países que integran América Latina y de la Carta Democrática Interamericana parten del reconocimiento de que el hombre tiene dignidad por naturaleza y también por naturaleza es libre. La libertad implica el ejercicio de su inteligencia, que tiene el deber de cultivar, y en consecuencia es responsable de lo que hace o deja de hacer. La familia, la comunidad local y la sociedad son sus creaciones y tiene responsabilidades con éstas, compromisos morales, éticos, políticos y económicos. La sociedad creó el Estado para gobernarse, y éste Estado sólo tiene justificación y legitimidad en cuanto busque el bien, el buen vivir, la tranquilidad y el bienestar. Me refiero a estas cuestiones fundamentales en varios trabajos, en particular en el “Contribución al estudio de las ideas políticas en la Constitución de la Provincia de Mérida (Venezuela) de 1811”, quizás la primera republicana de Hispanoamérica (González. En La Rebelión de las provincias. 2010. Mérida. Portatítulo.)

Teilhard de Chardin (2008) nos advierte que: “la marcha de la Humanidad, al prolongarla de todas las demás formas animadas, se desarrolla indudablemente en el sentido de una conquista de la Materia puesta al servicio del Espíritu. Poder más para actuar más. Pero finalmente, y por encima de todo, actuar más para llegar a ser más.” Líneas más adelante agrega lo siguiente: “Si

existe para la Humanidad un porvenir, este porvenir no puede ser imaginado más que en la dirección de una conciliación armónica de lo Libre con lo Planeado y lo Totalizado. Distribución de los recursos del globo. Regulación de la salida hacia los espacios libres. Utilización óptima de las potencialidades liberadas por la Máquina. Fisiología de las naciones y de las razas. Geo-economía, geo-política, geo-demografía. La organización de la Investigación ampliándose hacia una organización racionalizada de la Tierra. Lo queramos o no, todos los indicios y todas nuestras necesidades convergen en el mismo sentido: nos hace falta, y estamos de manera irresistible en plan de edificarla, por medio y más allá de toda Física, de toda Biología y de toda Psicología, una Energética humana.” (Pág. 139-140)

El hombre es un ser social. En su libro *La Política*, Aristóteles definió al hombre como un animal político ya que, según este filósofo griego, el hombre es un individuo que pertenece a la “polis”, es decir, a la ciudad, porque siendo un ser imperfecto alcanza los más altos grados de sabiduría y perfección en la sociedad. El camino aristotélico conduce a la democracia. Platón difiere de este concepto en cuando a la condición humana y su idealismo nos lleva a la utopía colectivista y a la aristocracia. Carlos Marx, por su parte, afirmó en sus “*Manuscritos de Economía y Filosofía*” que el hombre es un ser genérico, pertenece al género humano y es parte de un conjunto que es la sociedad, que para él es un escenario de conflictos entre clases por intereses económicos. Por este camino nos precipitamos hacia el mundo de las utopías, los colectivismos y los comunismos que tantas desgracias han causado.

Para el cristianismo el hombre es un ser que ama y que pertenece a una comunidad de hermanos, de modo que en parte coincide con los conceptos aristotélicos, pero se diferencia en que el cristianismo le agrega el concepto de dignidad personal. En efecto, el hombre es un ser social e integra el género humano con los demás. Cada hombre y cada mujer, desde el momento de la concepción hasta su muerte, es un ser único, irrepetible, singular, hermano de los demás y, en consecuencia, tiene dignidad: unos valores personales e individuales inherentes a su propia naturaleza humana y con unos derechos que nadie le puede negar, así como un conjunto de deberes de los que no puede escapar. Como está dotado de inteligencia y de libertad es un ser responsable de sus actos y omisiones. Para no alejarnos en este punto de la línea aristotélica y

cristiana diremos que el hombre tiene el compromiso de contribuir con el avance humanizante de la historia.

Nos adscribimos a la corriente optimista que enlazan sabios tan distantes en el tiempo como Aristóteles y Teilhard de Chardin, conscientes de que la humanidad seguirá cargando a costas la enorme responsabilidad de ir construyendo sus espacios precisamente por ser humanidad. El poder como servicio a la sociedad es en esencia la política, una preocupación por la casa común, feliz denominación del Papa Francisco de la tierra en su encíclica *Laudato Si*. A fin de cuentas, la democracia es un modo de vivir, mucho más que un sistema de gobierno.

## **La Ordenación del Territorio en un Estado Democrático de Derecho**

El punto de partida de este trabajo es la dignidad humana y la libertad como valores absolutos, y el respeto a los derechos humanos. La libertad, en el orden jurídico, tiene su expresión global en los artículos 19, 20 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

**Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

### **Artículo 20.**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

### **Artículo 21**

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Estos principios universales han sido reconocidos y desarrollados en otras declaraciones de validez internacional entre ellas la Carta Democrática Interamericana sancionada en Lima el 11 de septiembre de 2011. A los efectos de este trabajo, me limito a transcribir los más importantes:

### **Artículo 7**

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

### **Artículo 26**

La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

### **Artículo 27**

Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

Existe una abundante literatura sobre estos principios. Debo referirme al Municipio, que es una institución clave en la ordenación política territorial de los estados. Históricamente el Municipio es de origen europeo que se difunde por todo el mundo como la organización política propia del gobierno local, como lo señalo en mi libro “El gobierno de la ciudad”.

La ordenación política territorial es de primerísima importancia para asegurar la libertad y el establecimiento de un Estado de Derecho que garantice su ejercicio. Es pues un asunto conectado con los grandes valores a lo que se han dedicado los filósofos, y en asuntos políticos me atrevo a colocar en primer lugar a Aristóteles, de quien heredamos las grandes definiciones que han orientado la llamada cultura occidental, al menos en lo político. Su influencia es decisiva para la elaboración del pensamiento político cristiano, y no en balde a la

cultura occidental se le califica como cristiana, pues coloca en el centro la dignidad humana, el libre albedrío y la responsabilidad individual.

Lo dicho lleva al tema del poder, de su titularidad y de su finalidad. Como no es materia de este trabajo entrar en este terreno tan escabroso, me limitaré a señalar lo que declaran las constituciones de los estados nacionales: El titular originario de la soberanía es el pueblo, que es quien crea el Estado y le concede poderes para que asegure su bienestar. Se le atribuye la potestad de mandar con el fin de asegurar un orden. Antes de la creación del Estado moderno existían y existen aún otras formas de organizar el poder en un determinado territorio para gobernar a sus habitantes y siempre, en casi todos los casos, su legitimidad se basa en su disposición y capacidad para asegurar el bienestar del pueblo. Ello descarta de plano la legitimidad de cualquier forma de gobierno, incluso democrático, que no tenga como fin el bienestar, que supone como imperativo el respeto a la dignidad de cada persona.

El ámbito territorial local es donde la política y el gobierno tienen más sentido de servicio y la posibilidad real, inmediata, de garantizar el bienestar, incluso la prosperidad. También posee sentido de poder, pero por ser más inmediato a la gente debería estar desprovisto de los arrebatos que tiene en ámbitos nacionales, con sus excepciones, por supuesto. El espacio territorial de la ciudad y sus alrededores es el escenario de la política en su modo más auténtico, tal como la definió Aristóteles. Es la ciudad y su área de influencia el primer territorio que debe ser ordenado mediante el reconocimiento de su identidad y de su autonomía, que es la expresión de su libertad, y, por lo tanto, de gobierno propio. La ciudad con gobierno autónomo es un Municipio, que es una expresión política y también debe ser de la técnica ordenadora a los efectos de la planificación del desarrollo, es decir, la unidad básica del sistema nacional de ordenación del territorio y de planificación del desarrollo sostenible de acuerdo con las ODS. Implica, en consecuencia, que las instituciones públicas responsables de la definición de políticas, planes, programas y proyectos están en la obligación de respetar su autonomía, su libertad, y antes que imponer desde arriba en la escala de poder institucional, técnico, burocrático o como se llame, conocer las aspiraciones y necesidades locales y colaborar en su atención mediante los recursos técnicos y financieros de que se disponga. El

respeto a las opiniones de los ciudadanos y sus autoridades locales es una garantía del éxito de cualquier proyecto de desarrollo.

Si en política las más graves amenazas a la libertad y a la autonomía de los municipios provienen del poder nacional y de la concentración del poder en las cúpulas de los partidos políticos, en las decisiones sobre políticas públicas y la atención de los servicios la imposición parte de criterios técnicos o burocráticos de organizaciones supramunicipales. Los municipios pequeños y medianos generalmente carecen de la capacidad técnica y financiera para hacer planes, programas y definir proyectos de envergadura: tampoco tienen acceso a expertos. Es lo normal puesto que su función es atender los asuntos propios de la vida local con sus recursos. Si bien es posible encontrar soluciones a pequeña escala para la correcta atención de los servicios, existe una complejidad creciente debido a la existencia de sistemas regionales, nacionales e incluso mundiales que condicionan la acción local. Tal es el caso de la electricidad, de la conectividad y de muchos otros servicios, y la implantación de programas y proyectos para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible, que escapan del ámbito local. También de criterios de organizaciones multilaterales como la ONU y la OEA y sus dependencias que se expresan en programas de asesoría, financiamiento y apoyo institucional, no siempre pertinentes por cuanto sus líderes son políticos, con sus propios criterios e incluso ideologías. Las actuaciones municipales dependen de personas e instituciones supramunicipales que lo apoyan y en esta materia hay que desarrollar mecanismos respetuosos y eficaces de coordinación. La organización territorial, bien sea política o a los efectos de la planificación del desarrollo, requieren de una base normativa nacional. En la cúspide está la Constitución Política que es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en un Estado de Derecho. Veamos tres ejemplos:

### **República Bolivariana de Venezuela**

La Constitución de Venezuela de 1999 dispone lo siguiente respecto de la organización política y para la planificación:

**Artículo 4.** La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige

por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

**Artículo 16.** Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división político territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.

**Artículo 17.** Las dependencias federales son las islas marítimas no integradas en el territorio de un Estado, así como las islas que se formen o aparezcan en el mar territorial o en el que cubra la plataforma continental. Su régimen y administración estarán señalados en la ley.”

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En cuanto a la planificación del desarrollo y la organización territorial, Venezuela creó un Consejo Federal de Gobierno en el nivel nacional y Consejos de Coordinación de Políticas Públicas en los Estados y Municipios. El Artículo 185 Constitucional dispone lo siguiente:

**Artículo 185.** El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores o gobernadoras y tres alcaldes o alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a

apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.

Respecto de Venezuela, la Constitución de 1999 consagró el principio federal y la descentralización, como se puede ver en los artículos transcritos. Pero el proceso político iniciado por el teniente coronel Hugo Chávez en 1999 y continuado por Nicolás Maduro, mediante mecanismos fraudulentos que han desnaturalizado la Constitución, ha derivado en una concentración del poder en el Ejecutivo y eliminado la independencia de los poderes Legislativo, Judicial y Electoral, y anulado o reducen al mínimo los poderes estatales y municipales. Recomiendo la lectura de las obras del Dr. Allan R. Brewer-Carías, en particular: “Constitución de Plastilina y Vandalismo Constitucional”. (Editorial Jurídica Venezolana Caracas.2022) y “Estado Totalitario y Desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela”. (Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2015).

La crisis venezolana no solo ha arrasado con el Estado de Derecho sino con el país, en un proceso de destrucción generalizado de población, territorio, instituciones, los sistemas de salud, de la educación y de la producción. Las desgracias han sido de tal magnitud que se ha producido un éxodo de población de unos 8 millones de habitantes hasta comienzos del año 2023. Cursa en el Tribunal Penal Internacional un juicio contra los gobernantes venezolanos por crímenes de lesa humanidad, y ante la OIT por violación de los derechos de los trabajadores. Véase el Informe de la ONU sobre Venezuela que es objetivo y explícito ([https://venezuela.un.org/sites/default/files/2021-09/A\\_HRC\\_48\\_19\\_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf](https://venezuela.un.org/sites/default/files/2021-09/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf))

Ante semejante destrucción de Venezuela, la ordenación política constitucional ha sido desconocida, y despreciada toda la teoría y las experiencias sobre ordenación del territorio, ninguna implementación de políticas públicas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## República de Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece un modelo unitario de Estado que coloca los ámbitos nacional y municipal como claves, a expensas de los departamentos.

Señala:

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los Municipios y los territorios indígenas.  
La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

**Artículo 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Colombia es un Estado unitario en lo político, tiene una adecuada organización territorial basada en municipios autónomos y fuertes, departamentos débiles y ha establecido un sistema de apoyo institucional a los municipios que fortalecen su capacidad para gestionar y financiar programas y proyectos en servicios públicos y de desarrollo sostenible. Existe un portal territorial del Departamento Nacional de Planeación de gran utilidad para los municipios y para quienes trabajamos estos temas (<https://portalterritorial.dnp.gov.co/>). No es el único instrumento de apoyo, pero suficiente para conocer lo que hace Colombia en materia de ordenación del territorio y enfrentar los grandes desafíos de un país con un vasto territorio muy diverso y sometido históricamente a la violencia. Colombia dictó la Ley 1454 del 28 de junio de 2011 sobre ordenamiento territorial. Veamos los artículos que establecen los principios de esta ley calificada como orgánica:

**Artículo 1.** Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

**Artículo 3.** Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

**Soberanía y unidad nacional.** El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

**2. Autonomía.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

**3. Descentralización.** La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.

**5. Regionalización.** El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

Por su importancia, es de destacar la introducción de los conceptos de ecosistema, de identidad local, relaciones de vida rural y urbana para la creación de regiones administrativas de planeación dentro del principio de complementariedad. En otras palabras, se trata de planificar de abajo hacia arriba, desde lo local, que por tener debilidades técnicas y financieras se les apoya, respetando su autonomía. El sistema colombiano crea un conjunto de mecanismos de control con penalidades tan fuertes como la destitución de alcaldes y concejales por incumplimiento de planes, programas y proyectos cuando son atribuibles a actuaciones irregulares.

### **República Argentina**

De los modelos de estados federales en Latinoamérica, el que nos resulta más útil para este trabajo es el argentino. Veamos su la Constitución Nacional de la República Argentina del 22 de agosto de 1994

**Artículo 1.-** La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

**Artículo 5.-** Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones

**Artículo 121.-** Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación.

**Artículo 122.-** Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

**Artículo 123.-** Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5o asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

**Artículo 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

El camino elegido por los ciudadanos argentinos para su organización política es el federal, con un poder central con claras competencias de naturaleza nacional como las relaciones exteriores, la banca y la defensa, y el reconocimiento de importantes competencias en los ámbitos provinciales y locales.

Un breve análisis de las disposiciones constitucionales colombianas, venezolanas y argentinas permiten hacer las siguientes observaciones:

La República Argentina es el modelo que más respeta la naturaleza federal en Latinoamérica junto a Brasil. México es el otro Estado Federal, que, si bien en lo formal define claramente la autonomía de los estados, la exagerada centralización de sus partidos políticos interfiere en las autonomías municipales y estatales.

La República Argentina reconoce el poder constituyente a sus provincias, incluso existen municipios que han dictado su propia constitución y allí están para reforzar la identidad, la autonomía y también como curiosidad por su rareza en el constitucionalismo. En Argentina se intentó establecer una reordenación territorial por regiones que fracasó por el peso de provincias con poderes elegidos popularmente y amplias competencias. Y es que las regiones tienen identidad: Llanura Pampeana, Llanura Chaqueña, Mesopotamia, Sierras Pampeanas, Noroeste, Cuyo, Meseta Patagónica y Andes Patagónicos, pero no ha habido tradición política para reconocer en ellas componentes suficientes como para constituirse en autonomías por sobre las provincias, ni siquiera a los efectos de la planificación. Me refiero a este tema en mi trabajo “La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías

provinciales (Provincia, núm. 22, julio-diciembre, 2009, pp. 67-85 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. (<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513213004>))

Hemos colocado al principio los fundamentos filosóficos, morales, éticos y políticos de un Estado Democrático de Derecho respetuoso de la dignidad humana y de la libertad, cuya organización territorial política o para la gestión de su desarrollo sostenible debe partir del reconocimiento del Municipio como la unidad política básica, y a partir del reconocimiento de su autonomía, de sus competencias y de sus recursos, se levanta toda la organización del Estado.

## **Efecto de la globalización en los lugares: la lugarización**

La dinámica social y los vertiginosos y profundos cambios impulsados por la segunda modernidad, las nuevas tecnologías y la globalización, transforma los lugares, revalorizándolos. El anterior aislamiento propio de una comunidad local se rompe como consecuencia de las nuevas tecnologías de la comunicación. Es lo que llama Francisco González Cruz “lugarización” que lo entiende como un proceso de revalorización de la naturaleza del lugar por la ruptura de su aislamiento, por la posibilidad novedosa de establecer una relación planetaria. El lugar sigue siendo íntimo, una querencia, pero ahora no necesariamente unido a la idea de aislamiento, de estrechez comunicativa, sino abierto al mundo mediante la conectividad y el adecuado y eficiente uso de las nuevas tecnologías de la comunicación.

La población está ahora más que nunca sometida a una dinámica mundial que estandariza valores, costumbres y prácticas. El bienestar como valor individual se potencia, se asume valores políticos universales como la democracia y la libertad, hay cada día más conciencia de la interdependencia global, y los valores ambientales ocupan un lugar prominente. Paralela a la tendencia estandarizante, existe otra en sentido contrario que tiende a revalorizar la identidad, las tradiciones, los elementos que identifican. Ésta última tendencia tiene una vertiente patológica que se manifiesta en fundamentalismos y nacionalismos extremos, pero la predominante, sin duda, aunque no ocupe las primeras

páginas de los medios, es la positiva: el desarrollo endógeno, el aprovechamiento de las ventajas de la nueva modernidad, el remozamiento de viejas costumbres que le dan una identidad distintiva a cada comunidad, pueblo o nación.

Estos y otros componentes de la nueva modernidad ejercen una enorme fuerza sobre el lugar, que imponen nuevas demandas a las instituciones, en particular al Municipio, que es la expresión política del lugar. La ciudad es en la línea evolutiva de la organización social donde el hombre se encuentra con la política, la demanda de normas e instrumentos que se ocupan de asegurar el bienestar, de la organización de su entorno, la atención de las necesidades colectivas y la dirección de los asuntos del porvenir, es decir, del gobierno. La ciudad es un sistema complejo de relaciones personales, sociales e institucionales que se realizan en infraestructuras, dentro de un orden normativo establecido por sus habitantes (González. Pág. 41). El Municipio es la ciudad y su entorno que goza de autonomía y tiene su propio gobierno.

En este punto debo insistir en la calidad humana que ofrecen las ciudades medianas y pequeñas que favorecen el encuentro de sus habitantes y su conocimiento personal, no la relación anónima que prevalece en las ciudades grandes que demandan soluciones más complejas. Se vive mejor en las ciudades pequeñas donde se da una convivencia cercana, que deben contar con autonomía, es decir, gobierno municipal que se ocupe de los asuntos propios de la vida local; su casa consistorial, su plaza mayor y plazas pequeñas, parques y jardines, calles bien arboladas, obras de arte en espacios públicos, centro de salud, biblioteca, espacios deportivos y de recreación, centros educativos, servicios públicos de calidad incluida la conectividad, que cuente con una base económica basada en la fuerza productiva local.

## **Las claves de un modelo de gobernabilidad exitoso o fracasado**

Como he tratado de demostrar en el punto anterior, no es el modelo federal una garantía de éxito, ni el modelo unitario una condenación al fracaso de la gobernabilidad

democrática que produzca “la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política” como lo expresó Simón Bolívar en el Discurso de Angostura. La felicidad la da la práctica de la virtud de hombres libres, la seguridad social significa una economía para el bienestar y la prosperidad mediante la educación de calidad y el trabajo productivo, y la estabilidad política depende en gran parte de la educación cívica de los ciudadanos, de un acertado diseño del Estado que consagre la división del poder, su autonomía y su equilibrio, una justa distribución del poder y de la riqueza en su territorio, y el establecimiento de un sistema electoral respetuoso de la libertad, la participación y el respeto a la voluntad popular que se expresa en el voto secreto. Todo poder político debe provenir del voto de los ciudadanos y todo funcionario debe ingresar a la Administración Pública mediante concurso limpio, objetivo que valore conocimientos, actitudes y valores.

Una exitosa gobernabilidad democrática, aparte de los principios antes señalados y conforme a la experiencia acumulada en Latinoamérica, y teniendo presente las experiencias de países desarrollados como Canadá y Estados Unidos de América, y en Europa los países nórdicos, depende de muchos factores entre los cuales destaco las siguientes:

**Armonía en las economías de las regiones y localidades**, sin que existan grandes desigualdades, de manera que la población tenga oportunidades semejantes para recibir una buena educación, buenos servicios públicos y trabajo bien remunerado. Cuando las desigualdades son significativas, corresponde centrar las políticas públicas en corregirlas, lo cual demanda un acertado estudio científico técnico de sus causas, determinación política, planes concretos y financiamiento transferido.

**Respeto a las diferencias regionales y locales**, de modo que se cuente con una institucionalidad local, regional y nacional que permita y apoye dichas diferencias y las armonice con la identidad y la cultura nacional.

**Reconocimiento de los liderazgos de algunas ciudades**, que ejercen una gran influencia en una región, que pueden constituir una región metropolitana que asuma determinados servicios, pero deben respetarse las ciudades medianas y pequeñas que gozan de identidad y tienen su propia dinámica. Podemos citar el caso de Venezuela con Barcelona, Puerto La Cruz, Lecherías y Guanta que deberían organizarse en un Municipio Metropolitano manteniendo las autonomías locales.

Colombia tiene el reto de resolver la organización más conveniente para hacer más eficiente la actuación del Estado en Bogotá y su área de influencia en la hermosa e inmensa sabana, manteniendo las autonomías de los municipios que tienen una gran identidad, no quieren perder sus gobiernos locales y se empeñan en conservar competencias, recursos y mecanismos de cooperación intermunicipal. Otros retos tiene Colombia en el Valle de Aburrá con Medellín como eje, Barranquilla que ejerce un franco liderazgo regional, Bucaramanga formó una conurbación con Floridablanca, Piedecuesta y Girón cuyas identidades han sido paulatinamente desdibujadas. El Área Metropolitana de Centro Occidente que tiene como centro la ciudad de Pereira, y el Área Metropolitana de Cúcuta.

En Argentina existen cinco grandes ciudades: Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y Tucumán, pero la fortaleza de sus municipios y de sus provincias, más las características del vasto territorio, recomiendan aprovechar la fuerza de sus entidades político territoriales y planificar el desarrollo desde esas realidades locales tan definidas.

**Fortaleza de la institucionalidad local**, de manera que pueda desarrollar su autonomía con buenos gobiernos honestos, transparentes y eficaces de acuerdo con las aspiraciones y demandas de sus ciudadanos. Estas fortalezas deben ser reforzadas cuando sea necesario mediante el principio de la solidaridad interinstitucional pública y privada, con programas de cooperación y asistencia técnica y financiera.

**El principio de la lealtad** que obliga respeto de las competencias y recursos de cada ámbito territorial, la eliminación de la competencia desleal o recurrir a actuaciones

reñidas con la ética. Se da el caso de prácticas desleales para captar inversiones o generar recursos fiscales a costa de municipios y regiones vecinas.

**Generar confianza.** La base es el Estado de Derecho y la confianza entre los ciudadanos, entre los actores políticos y económicos locales, entre ciudadanos e instituciones, entre las organizaciones sociales y entre el conjunto de la sociedad local y la sociedad nacional. La confianza es la base de la convivencia. No tiene nada que ver con los conceptos jurídicos de deber ni de obligación. Se trata de una expectativa que tiene una comunidad sobre su comportamiento normal, cooperativo y honesto conforme a las normas establecidas. Prefiero la definición de la confianza como un valor social que tiene como base la virtud personal que se expresa en conductas de armonía; un producto cultural como otros valores morales, éticos e incluso estéticos.

La confianza colectiva permite planificar y desarrollar programas y proyectos desde unos parámetros que son posibles gracias a que las conductas de sus habitantes son razonablemente previsibles por su alto grado de regularidad. Sin embargo, los humanos somos eso, humanos, no ángeles, y asumimos conductas que rompen el valor o la virtud de la confianza. Reafirmo el concepto que el buen comportamiento de las personas viene de la familia, del hogar, de la comunidad básica y de la escuela; y se debe estar preparado para alertar y castigar. Quienes rompen la confianza deben recibir una lección lo suficientemente severa como para que se produzca el aprendizaje.

## **Conclusiones**

Los desafíos en la ordenación del territorio en estos tiempos revueltos son los de siempre y otros nuevos. Quizás el más importante es la introducción de las reformas con gran respeto por la historia, por los procesos que han llevado a la conformación de una realidad que se impone y cuya modificación puede llevar a desenterrar viejas pasiones y generar nuevos problemas. Las experiencias de Colombia y Argentina muestran que el respeto a la autonomía municipal es una de las claves, porque el Municipio constituye un ámbito que hace posible la participación de personas e instituciones en los procesos de

formulación, aprobación y ejecución de planes, programas y proyectos. Es allí donde, no sin posibles conflictos, se hacen compatibles las propuestas políticas y técnicas de niveles más altos y reciben su validación o legitimación. Muchas veces allí se logra conciliar la terca reacción a los cambios y la arrogancia de los técnicos y burócratas. El ejemplo de Cuba, Nicaragua y Venezuela es que no se puede progresar en tiranía. Y tampoco sin educación ni orden, como Haití.

**El concepto de ecosistema es clave.** La experiencia lo demuestra. RAE define ecosistema como una *“Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente”*. Un territorio compartido. Se comparte paisaje e historia que definen una identidad cultural, una manera de vivir. Es el ambiente, pero en un sentido más dinámico que da la idea de equilibrios o desequilibrios en los que la acción humana es un factor determinante. Para la ordenación política del territorio pesan más otros componentes, pero para la ordenación del territorio para la planificación del desarrollo sostenible el punto de partida más conveniente.

**También el concepto de cuenca hidrográfica** es útil para la ordenación territorial porque el agua es vital para la vida, y la cuenca, esa depresión por donde corre el agua de los ríos, crea relaciones entre los seres vivos que la habitan, en particular los humanos, tanto de las partes altas como de las medias y en las cuencas bajas, estas dos dependientes de las altas. Estas circunstancias imponen una realidad que obliga a actuar en coordinación para su preservación.

Otro aspecto quizás más novedoso es el de la **nanociencia, el uso de las nuevas tecnologías, de la inteligencia artificial y la conectividad** que ofrece la posibilidad de acceder a estos conocimientos que son instrumentos de gran valor, imprescindibles para estar al día, conocer y evaluar experiencias, crear modelos de actuaciones y predecir sus efectos con gran precisión.

En fin. El ímpetu de los vertiginosos cambios de estos tiempos revueltos no debe arrasar con la historia ni con las culturas locales por los supuestos beneficios de las nuevas tendencias ordenadoras del espacio y de las políticas del desarrollo sostenible; mucho menos con valores como la igualdad, la libertad, la solidaridad y la responsabilidad. Para que estas políticas aseguren el éxito en beneficio de la población, del respeto a su libertad, del disfrute de sus derechos y del bienestar, tienen que considerar el gran valor de sus identidades y sobre esa base introducir los cambios para que, desde lo local, se contribuya de manera eficaz al cuidado de la casa común.

## **Bibliografía**

Aristóteles. 1974. La Política. Espasa-Calpe. Madrid

Bolívar, Simón. 1819. Discurso de Angostura.

<http://www.archivodellibertador.gob.ve/escritos/buscador/spip.php?article9987>

Brewer Carías, Allan.2022. Constitución de Plastilina y Vandalismo Constitucional. Editorial Jurídica Venezolana Caracas)

Brewer Carías, Allan .2015. Estado Totalitario y Desprecio a la Ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

República de Colombia. 2021. Ley 1454 del 28 de junio de 2011 sobre ordenamiento territorial. Departamento Nacional de Planeación. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

Organización de Estados Americanos Carta Democrática Interamericana. 2011 [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

González Cruz, Fortunato. 2019. Ciudad y política. El lugar de la democracia en un Mundo globalizado. Un ensayo sobre la politeia aristotélica. Editorial Jurídica. Venezolana. Caracas.

González Cruz, Fortunato. Contribución al estudio de las ideas políticas en la Constitución de la Provincia de Mérida (Venezuela) de 181. En: La Rebelión de las provincias. 2010. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Fortunato. 2009. La regionalización en Venezuela. Conceptualización de la Región. Impacto político sobre el federalismo y las autonomías provinciales. En Provincia, núm. 22, julio-diciembre, 2009. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela. (<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513213004>)zález Cruz,

González Cruz, Fortunato. 2014. El gobierno de la ciudad. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Fortunato. 2011. Contribución al Estudio de las Ideas Políticas de la Constitución de la Provincia de Mérida de 1811. En La Rebelión de las Provincias. El libro del bicentenario de la Provincia de Mérida. Portatítulo. Mérida.

González Cruz, Francisco. 2002. *Globalización y Lugarización*. CIEPROL. La Quebrada.

González Cruz, Francisco. 2019. Desarrollo local y lugarización. Fondo Editorial Universidad Valle del Momboy. Valera Disponible en [www. Uvm.edu.ve](http://www.uvm.edu.ve)

Papa Francisco. Laudato-si 2015.

[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html).

Teilhard De Chardin, Pierre. 2008. El Medio Divino. Trotta. Madrid

ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

ONU. Objetivos del Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>,

ONU. El Informe de la ONU sobre Venezuela 2021.

[https://venezuela.un.org/sites/default/files/202109/A\\_HRC\\_48\\_19\\_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf](https://venezuela.un.org/sites/default/files/202109/A_HRC_48_19_UnofficialSpanishVersion%20%281%29.pdf)

Constituciones de las Repúblicas de Venezuela, Colombia y Argentina.

[https://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones\\_hispanoamericanas/](https://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/)

**AVANCES EN LA NORMATIVA  
ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA  
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA  
MUJER EN EL CONTEXTO  
VENEZOLANO 2000– 2022**

**ADVANCES IN ELECTORAL REGULATIONS TO GUARANTEE WOMEN'S  
POLITICAL PARTICIPATION IN THE VENEZUELAN CONTEXT 2000- 2022**

**Melisa Segnini Arellano**

Escuela de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Universidad de Los Andes – Mérida Venezuela

*Si una MUJER entra a la política, cambia la mujer.*

*Si MUCHAS MUJERES entran a la política, cambia la POLÍTICA.*

*Florentina Gómez miranda.*

**RESUMEN**

La participación política de la mujer en Venezuela ha debido transitar por un lento recorrido de reivindicaciones y cambios institucionales, que tuvieron inicio apenas a mediados del siglo XX. Sin embargo, es en el XXI, a partir de la Constitución de 1999, donde podemos registrar avances significativos a nivel normativo y organizacional promovidos desde la institucionalidad del Poder Público Electoral, a través de, normas y procedimientos que emanan

de esta misma estructura organizativa y permiten evidenciar el fortalecimiento del sufragio pasivo desde los principios de equidad de género y de igualdad oportunidades. Pese a no haber alcanzado el nivel esperado de representación de la mujer, se considera un avance normativo que ha permitido generar una nueva cultura política y la participación activa de la mujer en los espacios de poder

**Palabras Claves:** Participación Política, Sufragio Pasivo, Paridad, equidad de género, mujer.

## **ABSTRACT**

Women's political participation in Venezuela has gone through a slow process of demands and institutional changes, which began only in the middle of the twentieth century. However, it is in the XXI, starting with the 1999 Constitution, that we can record significant advances at the normative and organizational level promoted by the institutions of the Electoral Public Power, through, rules and procedures that emanate from this same organizational structure and allow evidence of the strengthening of suffrage from the principles of gender equity and equal opportunities. Despite not having reached the expected level of representation of women, it is considered a normative advance that has generated a new political culture and the active participation of women in the spaces of power.

**Keywords:** Political participation, Passive Suffrage, Parity, gender equity, women.

## **INTRODUCCIÓN**

La igualdad de género ha sido una de las principales demandas y necesidades que figuran en las agendas de trabajo y reivindicaciones en cuanto a los derechos de la Mujer a lo largo del siglo XX y continua latente en pleno siglo XI. Y justamente, la participación en la política, destaca como uno de los espacios aún pendientes por alcanzar en igualdad de condiciones y

oportunidades para la mujer, que le permitan ser parte activa e intervenir en la toma de decisión de los asuntos públicos.

Hoy en día, es evidente a nivel mundial la presencia y participación de la Mujer en la política, sin embargo, ha sido un proceso desigual y gradual, que le ha permitido ir ganando espacios de poder, que estaban destinados exclusivamente para los hombres.

La participación política de la mujer dentro de la esfera política venezolana tuvo su inicio con la promulgación de la Constitución de 1947, cuando se otorgó el derecho al sufragio activo a todos los venezolanos, permitiendo con ello el ejercicio de voto femenino. La inclusión del sufragio universal en el texto constitucional permitió cerrar la brecha histórica en el ámbito formal y normativo, que existía entre los hombres y las mujeres, permitiendo desde entonces no solo el ejercicio del voto sino también la posibilidad de postularse y acceder a los cargos de elección popular.

Estas reivindicaciones dieron paso a replantear el papel de la mujer en sociedad, así como también, la oportunidad para desplegar sus capacidades, más allá del rol de madre y cuidadora del hogar, asignado tradicionalmente, o al desempeño de actividades y responsabilidades secundarias siempre bajo la dirección o supervisión del hombre.

Entre los avances para la participación política de la mujer en Venezuela se puede destacar que existe un importante andamiaje normativo que incluye la invocación y adhesión a acuerdos y tratados Internacionales<sup>7</sup> en pro de los derechos de la mujer, garantizados en el texto constitucional de 1999, así como, de las leyes y reglamentos concernientes a la participación política.

---

<sup>7</sup> Organización de Estados Americanos. **Convención Americana de Derechos Humanos (1969)**, s/f. [Página web en línea]. <https://www.oas.org/> [consulta: 2023, enero 15]

Organización de Naciones Unidas. **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1976)**. ), s/f. [Página web en línea]. <https://www.ohchr.org/> [consulta: 2023, enero 15]

Organización de Naciones Unidas. **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979)**, s/f. [Página web en línea]. <https://www.ohchr.org/> [consulta: 2023, enero 20]

Sin embargo, pese a los avances en la normativa y a una ampliación de los mecanismos de participación política, la presencia de la mujer en los espacios de poder político: la opción a los cargos de elección y a conquistar posiciones de poder (sufragio pasivo) , es aún baja en relación a los hombres. Situación que podría responder a la existencia aun de rasgos socio-culturales como el androcentrismo, que está plasmado en las formas y costumbres de nuestra sociedad desde antes del inicio de la vida republicana y que ha privilegiado la figura del hombre en todos los ámbitos y espacios de la sociedad. Así como también, a la falta de formación, de políticas y estímulos que permitan el fortalecimiento y empoderamiento de la mujer en los espacios de participación política.

Desde esta perspectiva, el objeto de este artículo será: en primer lugar, presentar un enfoque teórico sobre la participación: Participación Vs. Participación Política y Participación electoral. En segundo lugar, La Institucionalidad y Participación Política para la mujer en Venezuela XXI. En tercer lugar, La actualidad de la participación política de la mujer (sufragio pasivo) en el contexto venezolano. Y por último, los avances y desafíos para la participación política de la mujer.

## **1.Un Enfoque teórico sobre participación.**

### **La participación Vs. La Participación Política y participación electoral**

Cuando hablamos de participación nos referimos a un concepto polisémico, se trata una expresión social que tiende a generalizar las distintas formas participar: *ser parte de...*; *pertenecer a...*; *contribuir a...*; *tomar parte activa.*, *involucrarse en...*; sin embargo, es importante distinguir entre la participación política y la participación electoral, esta segunda subsumida en la primera, para tener una comprensión más clara del contexto en que se manifiesta y su influencia en un entorno determinado.

En un sentido amplio la Participación:

“es el proceso por el cual los ciudadanos, individual o colectivamente, tienen el derecho y la oportunidad de manifestar a través de actos, actitudes y dentro del marco legal sus intereses y

demandas, a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales. Su campo de acción está en la administración y en la gestión pública (Masgo. P18. 2015)<sup>8</sup>

En cuanto a la participación política, tenemos que:

“es un proceso a través del cual los ciudadanos, organismos y organizaciones políticas, influyen de manera directa o indirecta, legal o ilegal en el proceso de toma de decisiones políticas que afectan al sistema político o a la estructura de poder establecido. Es ser parte de una comunidad política” (Anduiza y Bosch, Pág. 26 2004)<sup>9</sup>

Y por su parte, la participación electoral, se considera un aspecto parcial, de la participación política, se manifiesta a través de elecciones o referendos que constituyen uno de los procesos más importantes y perceptibles dentro de los sistemas políticos y democrático.

En este sentido, y de acuerdo con los precitados autores es la forma de participación esencial y perfectamente integrada en la estructura institucional de las democracias representativas. En sentido estricto se utiliza como sinónimo del ejercicio de votar. De tal manera se considera al voto reflejo de la relevancia de los procesos electorales. (CF. Ídem. Pág. 28)<sup>10</sup>

Por su parte, el voto como elemento sustantivo y expresión genuina de la participación, debe cumplir tres características mínimas deseables, las cuales son:

**-Universalidad de acceso.** El sufragio universal implica que todas las personas adultas que gozan de nacionalidad del país y no han sido privadas de sus derechos políticos pueden votar.

**-Igualdad de influencia.** El principio de “una persona. un voto. un valor” implica que cada voto emitido cuenta como unidad de influencia igual a cualquier otra dentro del distrito electoral independiente de la persona que lo emite.

---

<sup>8</sup> Masgo, W. **Participación Política y Ciudadana.** Oficialía Mayor y Dirección de Participación Ciudadana. Congreso de Perú. 2015

<sup>9</sup> Anduiza, Eva y Bosh Augusti. **Comportamiento Político y Electoral.** Editorial Ariel. España, 2004. Pág. 26

<sup>10</sup> Ídem, pág. 28.

**-Privacidad y libertad de voto.** El voto secreto hace que el ciudadano no tenga que dar cuenta a nadie sobre su opción política.

La participación electoral comprende: el Sufragio, el Registro Electoral y, los Candidatos y Elegibles. Estos elementos conforman el denominado cuerpo electoral y, hacen posible la expresión ciudadana en el ámbito electoral.

**El sufragio**, se manifiesta en dos vertientes denominadas como Sufragio Activo y Sufragio Pasivo:

**-El sufragio activo** se refiere al ejercicio individual, directo, secreto del derecho a participar en una elección mediante el Voto.

**-El sufragio pasivo**, se refiere al derecho individual a ser elegible y el derecho a presentarse como candidato en la elección de cargos públicos.

Esta doble vertiente del sufragio se encuentra en los derechos que tienen los ciudadanos para elegir y ser elegidos. Siendo la primera más amplia, dado que comprende a todos los ciudadanos habilitados legalmente para ejercer el sufragio; mientras que la segunda, requiere de condiciones más específicas y de un marco normativo que permita a los ciudadanos optar y postularse a los cargos públicos.

**El registro electoral** comprende el universo de ciudadanos mayores de edad y habilitados para ejercer el voto. Se trata de uno de los pilares más importantes de un proceso electoral y sus características dependen del ordenamiento jurídico de cada país.

En cuanto a **los Elegibles y candidatos** se refiere a la forma de expresión del sufragio pasivo. Sin embargo, la diferencia entre ambas categorías, es que la primera, los Elegibles se refiere a la capacidad legal que se requiere para ser elegido. Es decir, que se reúnan los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para ser elegido.

Por su parte ser Candidato se requiere cumplir un trámite ante la administración electoral de inscripción o postulación en una contienda electoral determinada. Es decir, cumplir los requisitos formales para optar a un cargo de elección popular. Siendo el más importante el de

contar con la postulación de un partido político, grupo de electores, movimiento político o el respaldo para una candidatura por iniciativa propia.

De acuerdo con el planteamiento de Dieter Nohlen (2004)<sup>11</sup>. Existen algunas razones por las cuales la participación electoral se considera como la más importante de las formas de participación de los sistemas de gobierno democráticos. Tales razones son:

**La primera razón es de tipo sociológico:** la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad.

**La segunda razón es índole política:** la participación electoral es la más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de representantes y mandatarios ejecutivos.

**La tercera razón es que a través de esta vinculación tipo entrada (input), toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante por el resultado (output);** es decir, la legislación, por un lado, y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes. (Nohlen, 2004, p. 140)<sup>12</sup>.

Estas tres razones que expone Nohlen, nos permiten sostener la relevancia de la participación electoral como la más significativa de las formas de participación en la política, dado su impacto para la construcción y fortalecimiento de las instituciones democráticas.

---

<sup>11</sup> Nohlen, Dieter. **La Participación electoral como objeto de estudio.** *Elecciones.* Nro. 3. Oficina Nacional de Procesos Electores. España.2004

<sup>12</sup> Ídem, pág. 6.

## **2. Institucionalidad y participación política para la mujer en Venezuela siglo XXI**

### **-A manera de antecedente.**

El derecho de participación de la mujer en la esfera de la política venezolana es de reciente data. Fue apenas a mediados del siglo XX, con la promulgación de la Constitución de 1947, que se concedió el derecho al voto a todos venezolanos mayores de dieciocho años, ya que desde el inicio de la vida republicana el sufragio había estado reservado solo para los hombres. La inclusión del voto femenino se hace en el contexto de la Junta Revolucionaria de Gobierno (1945-1948) que convocó elecciones para una Asamblea Constituyente, la cual promulgó un nuevo texto constitucional que se destacó por el amplio reconocimiento de los derechos individuales políticos, así como, sociales y económicos.

La nueva Constitución consagra por primera vez, el voto universal, es decir, se permitió el voto a todos los venezolanos mayores de 18 años. Así mismo, la elegibilidad para representantes a la Asamblea Nacional Constituyente a todos los venezolanos mayores de 21 años, sin distinción de sexo y que sepan leer y escribir. Esto significó un avance importante en los derechos y garantías de los ciudadanos, en cuanto a ser parte en la toma de decisiones colectivas, y por supuesto, el hecho trascendental de permitir la participación de la mujer tanto en el ejercicio del sufragio activo como en el ejercicio del sufragio pasivo.

Posteriormente, en la Constitución de 1961, se mantuvieron vigentes los derechos y garantías en cuanto a la participación, que ya habían sido alcanzados en la Constitución anterior. En el marco de este nuevo proyecto político, se desarrolló la etapa de democratización de Venezuela, en la cual los partidos políticos tuvieron una influencia preponderante dentro del sistema político.

En este contexto, la participación política de la mujer fue muy difusa, a pesar de contar con pleno derecho para ejercicio del sufragio pasivo, los factores culturales y sociales preponderantes en la sociedad, como el androcentrismo, que confería a la figura del hombre el centro y papel de protagónico de la historia, o peor aún, creencias y actitudes machistas, que mantuvieron discriminado y restringido el rol de la mujer a cargos medios, de poca

responsabilidad, actividades secundarias subordinadas a la autoridad del hombre en los espacios de poder en la sociedad. La posibilidad de optar a cargos de poder, así como, la posibilidad de alcanzar el espacio necesario para liderazgo en el ámbito político, estuvo limitado para la mujer.

Otro antecedente importante, respecto a la participación política de la mujer, lo encontramos en la promulgación de la Ley del Sufragio y Participación Política (1997)<sup>13</sup>, que fue una de las reivindicaciones más destacables que hubo hasta entonces para fortalecer el rol de la mujer, en este caso en materia electoral. En este sentido, se agregó un nuevo artículo, que exigía a los partidos políticos y grupos de electores que debían incorporar en sus postulaciones de las listas a los cuerpos deliberantes nacionales, estatales, municipales y parroquiales a las mujeres en un porcentaje mínimo del 30% de representación.

Con este artículo se obligaba a los partidos políticos a abrir espacios formales a las mujeres dentro de las organizaciones políticas y, como parte de la oferta política; sin embargo, esta reivindicación no duró mucho tiempo, y tampoco tuvo alcances significativos para la inclusión de la mujer ni en las postulaciones ni en los espacios de representación de los cargos de elección.

## **2.1 La constitución de 1999 y el cambio de paradigma en el Estado Venezolano.**

A partir del año 1999, la entrada en vigencia de un nuevo texto constitucional implicó cambios profundos dentro de la estructura y andamiaje de Estado, se produjo una transformación dentro del ordenamiento político y jurídico del Estado, al ampliar la clásica división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y judicial, a cinco poderes públicos, incluyendo un poder moral y el Electoral.

La novedosa pentadivisión del poder representó un cambio paradigmático dentro del Estado venezolano, ya que le otorgó al nuevo Poder Electoral autonomía funcional para en lo

---

<sup>13</sup> Ley del Sufragio y Participación Política (1997), s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 15]

sucesivo dirigir, regular y supervisar todo lo concerniente a la materia electoral. Dentro de este contexto, se comienzan a registrar algunos cambios en la participación política que impactaran directamente en la participación de la mujer.

Del texto constitucional de 1999<sup>14</sup>, se puede resaltar una definición más amplia del principio de la Igualdad de las personas ante ley, aunque ya estaba contenida en las constituciones anteriores, en la nueva carta magna se estableció de manera expresa: “la igualdad como real y efectiva ante la ley”, “no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social...” “el goce y ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos y libertades”, “garantía de condiciones jurídicas y administrativas”, así como también, “que se adoptarán medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables” (Art. 21, CRBV).

En cuanto a la participación, el proyecto político se denominó como democracia participativa y protagónica, en el cual presentó un amplio desarrollo de los derechos políticos de los ciudadanos. En este sentido, consagro el derecho por igual a todos los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes; el derecho al sufragio, mediante votaciones libres, directas, indirectas y secretas. La garantía del principio de personalización y la representación proporcional. Y el derecho a asociarse con fines políticos.

La importancia conferida al principio de igualdad y a la participación en el texto constitucional del 1999, dejaron en evidencia la voluntad del legislador de incorporar tanto a la mujer como a las minorías en todos los ámbitos y espacios de la sociedad, incluyendo, por supuesto, el espacio político, la toma de decisiones políticas y, al acceso a los cargos de poder político.

De tal manera que, se comienzan a dar importantes cambios en la normativa electoral, para promover la participación política de la mujer en condiciones de igualdad. Visto de esta manera, en el año 2000 el Poder electoral, a través de su organismo rector, desaplico el art. 144 de Ley del Sufragio y Participación Política (1997), eliminando el porcentaje de 30% mínimo de representación de las mujeres dentro de los partidos políticos, esto se hacía con la finalidad de

---

<sup>14</sup> Garay Juan. **Constitución Bolivariana 1999**. Gaceta Oficial 5.453, Corporación AGR, S.C., Venezuela. 2000

garantizar la igualdad que consagraba el nuevo texto constitucional, ya que el porcentaje específico representaba una ventaja para las mujeres esta vez sobre los hombres y, de cierta manera un tipo de discriminación.

A pesar del poco tiempo que tuvo vigencia dicha prerrogativa (tan solo tres años) y, siendo los partidos políticos los actores más preponderantes del sistema político la representación política de la mujer no fue muy relevante ni al interior de los partidos político, ni en la oferta política y tampoco en la posibilidad acceso a los cargos de elección popular.

Durante la última década de los 90' fueron promulgadas: Ley Orgánica de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (13/04/1989) y la Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (15/06/1989), ambos instrumentos jurídicos que permitieron la elección directa de las autoridades locales y regionales, todo ello en el marco del proceso de descentralización política y administrativa que demandaban el país. La representación de la mujer en esos primeros años de procesos de elección directa de autoridades fue baja.

Otro aspecto significativo que es importante destacar en cuanto a la participación, es que la Constitución de 1999 cambio el significado sustantivo del voto, estableciendo que “El sufragio es un derecho” (Art. 63, CRBV). Lo cual contrasta con lo establecido en el texto Constitucional de 1961, donde el voto era un deber. Este cambio genero un impacto en importante varios aspectos, ya que se confiere al ciudadano la plena libertad y garantía de participar o no si es su voluntad, en los asuntos políticos.

Es decir, sin el carácter de obligatoriedad ni la tentativa de sanciones formales que establecía la constitución del 1961, aspectos que definitivamente generaron efectos contraproducentes, tanto para el ciudadano como para el sistema político venezolano.

En este particular, y de acuerdo con Anduiza E. y Bosch A. (2004) “la participación política no es una actividad homogéneamente extendida entre los ciudadanos” (Pág. 18)<sup>15</sup>, por tanto, su comportamiento responde o se manifiesta según las condiciones políticas y las características socio-culturales, estímulos e intereses de los ciudadanos, entre otros. Y no por contrario, debe ser impuesta solo como un fin o un medio legitimador de políticas y gobiernos.

---

<sup>15</sup> Anduiza, Eva y Bosh Augusti. Ídem Pág. 18

Por tanto, ha sido un cambio importante que la participación política, específicamente el ejercicio del sufragio, haya sido establecido como un derecho en el texto constitucional del 99', tal como se conoce en su esencia y concepción desde la propia "declaración de los derechos del hombre", así como, uno de los derechos humanos fundamentales, ampliamente conocidos.

Ahora bien, la libertad individual para votar o no votar, revela un aspecto no muy positivo o no previsto, y es lo referido al fenómeno de la abstención. Ya que los ciudadanos se encuentran ante una forma alternativa de expresar su opinión o disconformidad con las ofertas electorales, como lo es no participando, no votando.

Esto permite en general, dejar en evidencia y determinar el comportamiento político del ciudadano, en el caso específico, de la mujer, su participación en política ha sido relegada y/o discriminada por factores tradicionales y culturales, tanto para su representación en la oferta de candidaturas como en la obtención de cargos de elección popular.

Para comprender un poco mejor este argumento en cuanto a la participación de la mujer en política, los autores Barnes y Kaase (Pág. 33, 1979) consideran que los ciudadanos pueden agruparse en cinco categorías: inactivos, conformistas, contestarios reformistas y activistas. Y precisamente, las mujeres predominan dentro de la categoría de los inactivos, porque casi nunca participan políticamente, esto en temimos generales.

Sin embargo, los cambios antes descritos en la Constitución de 1999 no solo definieron un nuevo modelo de Estado para Venezuela, sino que también permitieron algunos avances importantes para el fortalecimiento de la perspectiva de género. Esto es el reconocimiento y adhesión a los Acuerdos y Tratados Internacionales en cuanto a la equidad de género, así como, la voluntad política de generar normas y crear espacios para la inclusión que permitan de superar las desigualdades que han persistido a lo largo de la historia contemporánea de nuestro país.

Así, por ejemplo, el fortalecimiento y protección de los derechos la igualdad de las mujeres, a través, de la ley de protección de la mujer; el uso del lenguaje con enfoque de género, aun cuando no significó cambios profundos ni sustanciales per se y además se trató de un hecho muy debatido y criticado por su uso innecesario, sí fue generando cierto efecto de inclusión en el imaginario colectivo y la visibilización de la mujer en todos los espacios de la sociedad.

## **2.2 Marco Legal de los procesos electorales y la participación política de la mujer.**

En el marco de legal electoral de Venezuela, podemos destacar algunos avances importantes en cuanto a la participación política de la mujer. La normativa electoral ha ido incorporando de manera progresiva en los últimos años, mecanismos y procedimientos legales para regular y garantizar la paridad de género respecto al sufragio pasivo, es decir, esto es el derecho individual que tienen los ciudadanos a ser elegibles y a presentarse como candidatos en la elección de cargos públicos.

En el año 2000, luego de que fuese desaplicada la cuota de representación mínima del 30% de las mujeres en las postulaciones por parte de las organizaciones políticas, prevaleciendo el principio de igualdad establecido en la Constitución, el Consejo Nacional Electoral comenzaría a ensayar propuestas para garantizar la inclusión de la mujer, es decir, la composición paritaria y alterna en las postulaciones.

En este sentido, en el año 2005 se exige a las organizaciones políticas conformar sus postulaciones de candidatos para los cuerpos deliberantes nacionales, regionales y parroquiales de manera paritaria y alterna. Posteriormente, en el año 2008 se dicta una resolución, según la cual se comienzan a establecer los porcentajes de 50% por cada sexo, con las excepciones: mínimo de 40% y un máximo de 60% por cada sexo.

Para el año 2009, entra en vigencia la *Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE)*<sup>16</sup>, a pesar de que no se establecen criterios específicos sobre paridad y alternabilidad en esta Ley, se ratifica en su Art. 3 y de manera formal, el principio de igualdad, ya consagrado en la Constitución, esta vez en el reglamento específico del ámbito electoral. Posteriormente, se promulga el Reglamento General de esta misma Ley del año 2010, que en su artículo 45 estableció explícitamente que “las organizaciones postulantes procurarán una composición paritaria y alterna, de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo”, norma que se aplicó para la elección de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional del año 2010, dejándolo a la discreción de las organizaciones con fines políticos.

---

Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 15]

En lo sucesivo, se comienza a observar mayor énfasis al tema de la paridad y la alternabilidad, y para el año 2015 una nueva disposición del Consejo Nacional Electoral la resolución *Nro. 150605-147 (del 25 de junio de 2015)* denominada **Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de forma Paritaria en Las elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015**<sup>17</sup>, estableció como regla el 50% por cada sexo, y de no ser posible se dispuso como excepción una franja que tuviera como mínimo un 40% y un máximo de 60% por cada sexo, es decir, existía la posibilidad de configurarse un 40% de sexo femenino y un 60% de sexo masculino o viceversa, para todas las postulaciones de candidatos principales y suplentes, tanto en la modalidad Nominal como en la modalidad Lista. En caso de no cumplir con la paridad y alternabilidad se podían dejar sin efecto las postulaciones.

En el año 2018 se introduce un **Manual de Postulaciones para la Composición Paritaria y Alterna** para la elección de Concejos Municipales, en esta oportunidad se estableció un Sistema Automatizado de Postulaciones (SAP) al Proyecto de Paridad de Género 50% mujeres y 50% hombres, que permitió a las organizaciones políticas realizar sus postulaciones directamente a través de un enlace en línea. Con la particularidad, de que en esta oportunidad se postulaba en forma secuencial, a fin de evitar la sub representación; es decir, si se postulaba para principal nominal una mujer, el suplente debía ser un hombre, o viceversa; igualmente se aplicó para el caso de las postulaciones por lista. La única excepción, se dio para el caso de la representación indígena en dicho parlamento permitiendo postulaciones impares, y para ese caso se estableció la franja un 40% como mínimo y un 60% máximo.

Para el año 2020 se mantienen las condiciones anteriores para las **Elección de los Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional**, respecto a la paridad y alternabilidad, solo que esta normativa excluyó a la Representación Indígena de dichas condiciones, ya que, en ese año, se comenzaron aplicar condiciones especiales para garantizar el derecho a la participación política indígena según sus costumbres y practicas ancestrales<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de forma Paritaria en Las elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

<sup>18</sup> reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en la asamblea nacional 2020. Resolución Nro. RESOLUCIÓN N° 200814-033. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

Por último, para el año 2021, se publicó una nueva resolución denominada **Proyecto de Paridad 2021**. En esta oportunidad, se incluyó la verificación del cumplimiento de la paridad y alternabilidad en las postulaciones de los candidatos y candidatas, así como, sanciones a los actores políticos en caso de incumplimiento. La verificación en esta oportunidad fue determinante ya que el sistema automatizado y bloqueado que permitía comprobar si la postulación cumplía o no con la cuota de paridad y alternabilidad, y en caso de incumplimiento no permitía realizar la postulación. Este aspecto significó un avance importante para garantizar la participación de la mujer.

### **3. ACTUALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Cuando analizamos los resultados de los últimos años sobre la participación política de la mujer en el contexto venezolano, se puede observar que la normativa electoral no ha sido suficiente, hasta ahora, para aumentar de forma sustancial la presencia de la mujer ni en la oferta electoral ni en el acceso a los cargos elección popular. Sin embargo, los esfuerzos por alcanzar la paridad e igualdad han generado no solo la expectativa cierta de participación sino la presencia evidente de la mujer en el plano específico de la participación pasiva, al menos en términos formales.

Tal como se mencionó anteriormente, a partir del año 2015 se dio mayor atención al tema de la participación y la representación de la mujer en normativa electoral. Desde entonces, el porcentaje de participación de la mujer ha tenido un aumento lento, aunque progresivo, el cual ha dependido del tipo de elección, de los cargos a elegir, de las resoluciones electorales, así como, de la respuesta y actuación tanto de los actores políticos como de la sociedad civil en general, frente a la inclusión de la mujer en los espacios formales de la política, tal como se puede observar a continuación:

## Elecciones a la Asamblea Nacional

<b>RESULTADOS ASAMBLEA NACIONAL</b>		
<b>GENERO /AÑO</b>	<b>AN 2015</b>	<b>AN 2020</b>
MUJER	21%	33,5%
HOMBRE	79%	66,5%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Cuadro Nro.1 Elaboración Propia. Fuente: CNE**

-El porcentaje de participación electoral, según el cuadro Nro.1 para el año 2015 fue 74,17%, se escogieron 167 diputados electos, solo 35 correspondieron a mujeres, lo que representó 21% de la participación en la asamblea nacional.

Para el año 2020 la participación electoral fue de 30,18%, uno de los índices de participación más bajos registrados en la historia electoral contemporánea. En este caso se escogieron 277 diputados electos, solo 92 mujeres resultaron electas diputadas. A pesar del bajo índice de participación en esta elección, se puede observar que la representación de la mujer en el legislativo nacional aumento a 33,5 %. Este aumento es significativo para la mujer dado que se ganaron más escaños que en el evento parlamentario anterior. El porcentaje obtenido supero promedio de representación de la mujer en las Américas para el 2020, ya que según la Unión Interparlamentaria<sup>19</sup> las mujeres ocuparon el 32,4 % de los escaños, dejando atrás a las otras regiones del mundo.

-Ambos eventos electorales contaron con resoluciones que buscaban garantizar la paridad y alternabilidad. Aun cuando no fueron suficientes para alcanzar la representación de la mujer en

<sup>19</sup> Unión Interparlamentaria. **UPI (2021). Unión Interparlamentaria. Las Mujeres en el Parlamento 2020: Perspectiva Anual. Unión Interparlamentaria.** s/f [Página web en línea] <https://www.ipu.org/file/10542/download> [consulta: 2023, marzo 30]

términos de equidad, si permitió un avance tanto en la conformación de las postulaciones como en la oportunidad de ganar espacios en el parlamento nacional.

-El ámbito de la circunscripción electoral para este tipo de evento fue nacional, por lo tanto se considera relevante que el posicionamiento de la mujer en el parlamento venezolano vaya en aumento, aun cuando no sea suficiente en términos de equidad. Los cargos obtenidos corresponden a postulaciones tanto nominales como lista. Lo que podría significar que los actores políticos comenzaron a acatar e incorporar a las mujeres en la oferta política.

Otro caso que se puede analizar son las elecciones Regionales y municipales:

### **Resultados de Elecciones de Gobernadores años: 2017 y 2021**

<b>RESULTADOS DE ELECCIONES DE GOBERNADORES</b>				
<b>GENERO / AÑO</b>	<b>2017</b>		<b>2021</b>	
<b>MUJER</b>	<b>5</b>	<b>22%</b>	<b>2</b>	<b>8,60%</b>
<b>HOMBRE</b>	<b>18</b>	<b>78%</b>	<b>21</b>	<b>91,30%</b>
<b>TOTAL GOBERNADORES ELECTOS</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

### **Cuadro Nro. 2 Elaboración Propia Fuente. CNE**

-En el Cuadro Nro.2 se puede observar que se trata de eventos de regionales y municipales realizados en los últimos años, en los cuales se han elegido las autoridades locales, que representan los centros del poder público tanto ejecutivo como legislativo y que son más cercanos al ciudadano. En el caso de la elección de los gobernadores para el año 2017 la representación de la mujer 22%, es decir, de 23 cargos solo se obtuvieron 5 cargos de gobernadoras en el territorio nacional. Para el año 2021 el porcentaje de participación de la mujer fue de solo 8%, es decir, que de los 23 cargos a elegir para gobernadores de Estado, la representación de la mujer quedo reducida esta vez a solo 2 cargos a gobernadoras de Estado.

## Resultados Elecciones de Alcaldes 2017 y 2021

RESULTADOS DE ELECCIONES DE ALCALDES				
GENERO / AÑO	2017		2021	
MUJER	76	23%	64	19,10%
HOMBRE	259	77%	271	80,89%
TOTAL ALCALDES ELECTOS	23	100	23	100

### Cuadro Nro.3 Elaboración Propia Fuente. CNE

-En este caso los resultados del cuadro Nro. 3 correspondiente a las Elecciones de Alcaldes del año 2017, el comportamiento electoral en cuanto a la elección y representación de la mujer, fue similar al resultado de la elección de gobernadores. Para el año 2017 de los 335 alcaldes a elegir, la representación de la mujer fue de 23%, es decir, que se obtuvieron 76 cargos de alcaldesas en todo el territorio. Por otra parte, para el año 2021 se observa una disminución en la representación de las mujeres en el ejecutivo municipal, al obtener un porcentaje del 19%, es decir, solo 64 cargos se obtuvieron a favor de la mujer.

Para tratar de comprender estos resultados tanto de las Elecciones de gobernadores como de alcaldes, es importante considerar, que si bien, éstos procesos de elección se encuentran enmarcados en la aplicación de normativas electorales en pro de garantizar la paridad y la alternabilidad en los procesos de elección, tanto los actores como partidos políticos han dejado poco espacio para las mujeres dentro de la oferta electoral en las postulaciones a los cargos nominales de acceso al poder político, por lo tanto, la posibilidad de ganar representación es muy limitada.

Lo que permite evidenciar, que aún persiste dentro de las organizaciones políticas una deuda en el aspecto de igualdad de género, así como la falta, de políticas y de organización para captar, formar, empoderar y promover a las mujeres a los altos cargos de poder político.

## Resultados de Consejos Legislativos Regionales 2021

### Paridad y Alternabilidad

Para las elecciones regionales y municipales 2021 la normativa de paridad y alternabilidad planteaba la necesidad de “corregir la exclusión que viven las mujeres en los escenarios políticos y superar la baja la representación en los cargos de elección popular”<sup>20</sup>, en este caso el sistema de postulación verificaba automáticamente de las disposiciones de paridad y alternabilidad, y en caso de su incumplimiento no permitía a las organizaciones políticas realizar su postulación.

Estas condiciones aplicaron en los casos de los candidatos y candidatas a los cuerpos deliberantes como lo son los Concejos municipales y Consejos Legislativos Regionales, siendo referencia estos últimos para dar cuenta de cuál fue la composición de las postulaciones para los Consejos Legislativos Regionales. En este sentido, según el Consejo Nacional Electoral (2021) para los cargos de Legisladores y Legisladoras Lista las mujeres representaron el 46%, mientras que los hombres el 54%. Para el caso de los legisladores y legisladoras Nominal los porcentajes de postulación representaron el 49% mujeres y el 51% para los hombres. Similar comportamiento fue en el de los legisladores y legisladoras de la representación indígena el cual de 50% mujeres y 50% hombres.

Para visualizar los resultados, tomamos el caso de los cargos Nominales a Legisladores y Legisladores Regionales mostrados en el cuadro a continuación, la representación de las mujeres fue apenas de 33,5% mientras que los hombres obtuvieron el 66,4%.

<b>Resultados Legisladores Nominales Regionales 2021</b>		
<b>Sexo</b>	<b>Resultados</b>	<b>%</b>
HOMBRE	101	66,44
MUJER	51	33,55
<b>Total</b>	<b>152</b>	<b>99,99</b>

<sup>20</sup> Instructivo sobre las postulaciones paritarias y alternas de ambos sexos para las Elecciones Regionales y Municipales 2021. Pág. 3. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

Esta revisión sobre la actualidad en la participación política de la mujer en los últimos años en Venezuela, permite determinar que:

- Que efectivamente la normativa electoral no ha sido suficiente para alcanzar la paridad ni la alternabilidad, sin embargo, se observan avances en los cargos de elección de los órganos deliberantes, donde ha habido un aumento sostenido en el porcentaje de la representación de la mujer, el cual en el año 2015 fue de 22% y el 2020 33% para la Asamblea Nacional y el 2021 en los Consejos Legislativos Regionales de 33,5%.

- Los resultados electorales para los cargos nominales del poder ejecutivo regional y municipal muestran que existe subrepresentación de la mujer en espacios de poder político, tanto a nivel de postulaciones como en los cargos obtenidos, en los casos de las elecciones de gobernadores y alcaldes 2017 y del 2021.

En el caso particular de las Elecciones Regionales y Municipales 2021 se observa que la representación de la mujer disminuyó en los cargos nominales de alcaldes y gobernadores cuando la normativa electoral estableció verificación y mayor control sobre el cumplimiento de la paridad y la alternabilidad en las postulaciones a los órganos deliberantes. Es decir, los actores y organizaciones políticas dieron lugar a las mujeres para las postulaciones a los Concejos Municipales y Consejos Legislativos para acatar a lo requerido por la norma electoral, y le restaron espacios en la oferta electoral para los altos cargos, en este caso Gobernadores y alcaldes,

Por último, esto permite considerar que la subrepresentación de la mujer en la política, no solo depende de normas electorales que garanticen su participación y acceso al poder, sino que también, en buena parte depende de las organizaciones políticas que representan ese hilo invisible entre el poder político y la sociedad civil, las cuales tienen la responsabilidad de generar políticas y programas de inclusión, captación y de empoderamiento de la mujer que permitan consolidar su representación en la política a través de la promoción de liderazgos femeninos.

## **4. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER.**

### **AVANCES**

- **A nivel normativo e institucional.** Lo representa la creación de reglamentos y normas electorales con la finalidad de garantizar la participación y la representación de la mujer, en los espacios de la política para optar a los cargos de elección popular. Tal como se ha visto en los Reglamentos y resoluciones correspondientes a los años 2015, 2018, 2020 y 2021, que dan cuenta de un avance importante a nivel normativo, así como, de un reacomodo de los mecanismos institucionales para garantizar la participación de la mujer.

- **El criterio de paridad y alternabilidad para el ejercicio sufragio pasivo de las mujeres,** es decir, el establecimiento del porcentaje de 50% por cada sexo en las postulaciones a los cargos de elección de popular, con excepciones de 40% mínimo y 60% máximo en los casos que no sea posible la paridad. Lo que ha permitido un aumento de la representación de mujeres tanto en las postulaciones como en la obtención de los cargos de elección popular, siendo más evidente en la elección a los órganos deliberantes.

- **La inclusión de la mujer dentro de la oferta electoral de las organizaciones políticas.** Las condiciones establecidas en la normativa electoral han generado ciertos cambios positivos para la mujer, al menos de manera formal, dentro de las organizaciones políticas. Ya que han debido abrir espacios y oportunidades para la representación de las mujeres en dentro la oferta electoral para optar a los cargos de elección popular.

- **Una nueva cultura política sobre la importancia y reconocimiento de la paridad de género** que ha generado la apertura de espacios de participación para la mujer, permitiendo contrarrestar la desafección y anomia política la mujer, y propiciando el interés por ser parte activa e intervenir en el proceso de representación y toma de decisiones.

## 5. CONCLUSIÓN

Sin perder de vista los esfuerzos en pro de la inclusión y paridad de género en el caso venezolano, aún persisten la discriminación y la desigualdad hacia la mujer en algunos ámbitos de la sociedad, y el ámbito político no escapa a esta realidad.

A partir de los cambios promovidos en marco de la Constitución del 1999 en todo el andamiaje jurídico del Estado venezolano, se pueden observar ciertos avances en la normativa electoral que buscan de garantizar la inclusión y la alternabilidad de la mujer en los espacios de la participación política: la opción a ser postulada y con ello la posibilidad de ganar los cargos de elección popular.

Los resultados de las elecciones en los últimos años permiten observar, que si bien la presencia de la mujer ha aumentado en los cargos de los organismos deliberantes del Estado Venezolano, no ha ocurrido lo mismo en la elección de cargos para el ejecutivo regional y municipal. A pesar de que reglamentos de paridad y alternabilidad han permitido alcanzar los porcentajes establecidos para hombres y mujeres en las postulaciones para las elecciones de los órganos deliberantes, y las mujeres han logrado ocupar solo una representación de alrededor del 30% en los cargos legislativos.

Mientras que para la elección de los cargos ejecutivos tanto en las postulaciones como en los resultados, la presencia y representación de la mujer sigue siendo baja, incluso cuando más control y verificación de los criterios de paridad y alternabilidad se han establecido en las postulaciones para los organismos deliberantes, como se observó en el caso de las elecciones del año 2021, las mujeres tuvieron menos oportunidad de participar y ganar espacios en los cargos del ejecutivo regional y municipal ya que su postulación fue significativamente baja.

Esto permite comprender que si bien el nivel normativo representa un avance importante para alcanzar la igualdad de la mujer en la participación política en Venezuela, no es suficiente para lograrlo. Es necesario que los actores y las organizaciones políticas involucren y promuevan la participación de la mujer en los espacios políticos.

Particularmente, las organizaciones políticas tienen la responsabilidad de captar, formar y promover el liderazgo de la mujer desde el interior de sus organizaciones, lo que permitirá contar

una representación genuina de la mujer para optar a los cargos de elección, permitiendo cambios dentro de las organizaciones políticas y generando impacto en la sociedad, ya que en la medida que la mujer se vea representados sus intereses en la política, en esa misma medida cambiara el comportamiento político y la participación en pro de garantizar el espacio de la mujer en la sociedad.

Es evidente que existen aún grandes desafíos para alcanzar la representación de la mujer en la política en los términos de igualdad, paridad y alternabilidad; sin embargo, ello depende del concierto y actuación de las instituciones públicas, actores y organizaciones políticas, organizaciones sociales en pro de garantizar y promover los derechos de participación política de la mujer en la sociedad.

No es suficiente que haya presencia de la mujer o que sea visible en algunos cargos, o que se establezcan cuotas de participación, el mayor desafío es generar los cambios estructurales en la sociedad que permitan cerrar la brecha de género y la discriminación hacia la mujer en los espacios de poder político, que la mujer sea valorada por sus capacidades y fortalezas, y se le permita ganar espacios para consolidar una verdadera representación política en todos los cargos de elección de popular.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Anduiza, Eva y Bosh Augustí. **Comportamiento Político y Electoral**. Editorial Ariel. España, 2004. Pág. 26

Garay Juan. **Constitución Bolivariana 1999**. Gaceta Oficial 5.453, Corporación AGR, S.C., Venezuela. 2000

Ley del Sufragio y Participación Política (1997), s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 15]

Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 15]

Masgo, W. **Participación Política y Ciudadana**. Oficialía Mayor y Dirección de Participación Ciudadana. Congreso de Perú. 2015

Nolhen, Dieter. **La Participación electoral como objeto de estudio**. *Elecciones*. Nro. 3. Oficina Nacional de Procesos Electores. España. 2004

Organización de Estados Americanos. **Convención Americana de Derechos Humanos (1969)**, s/f. [Página web en línea]. <https://www.oas.org/> [consulta: 2023, enero 15]

Organización de Naciones Unidas. **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1976)**. s/f. [Página web en línea]. <https://www.ohchr.org/> [consulta: 2023, enero 15]

Organización de Naciones Unidas. **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979)**, s/f. [Página web en línea]. <https://www.ohchr.org/> [consulta: 2023, enero 20]

Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de forma Paritaria en Las elecciones de Diputados y Diputadas a la Asamblea Nacional de 2015. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

Reglamento especial para regular la elección de la representación indígena en la asamblea nacional 2020. Resolución nro. Resolución N° 200814-033. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

Instructivo sobre las postulaciones paritarias y alternas de ambos sexos para las Elecciones Regionales y Municipales 2021. Pág. 3. s/f [Página web en línea] <http://www.cne.gov.ve/> [consulta: 2023, marzo 26]

# **VENEZUELA: MILITARISMO, MILITARIZACIÓN Y DESMILITARIZACIÓN**

## **VENEZUELA: MILITARISM, MILITARIZATION AND DEMILITARIZATION**

Florencio Porras Echezuría

### **Resumen**

La militarización de la sociedad venezolana desde diversas perspectivas y el impacto del proceso de desinstitucionalización y consecuente desprofesionalización de la Institución Militar venezolana, hace que pueda referirse a la “desmilitarización” de lo militar en la actualidad.

**Militarismo, Militarización, Desmilitarización, Desprofesionalización**

### **ABSTRACT:**

The militarization of Venezuelan society from different perspectives and the impact of the process of deinstitutionalization and consequent disprofessionalization of the Venezuelan military institution, makes it possible to refer to the "demilitarization" of the military today.

**KEY WORDS:** Militarism, Militarization, Demilitarization, Disprofessionalization

Florencio Antonio Porras Echezuría, C.I. 6151584. Licenciado en Ciencias y Artes Militares, MSc en Ciencias Políticas (ULA), Doctorando en Estudios Políticos (ULA). +584147444288, [florencioporras@yahoo.es](mailto:florencioporras@yahoo.es)

## INTRODUCCIÓN

Diversos autores y analistas de diferentes perspectivas, afirman que Venezuela entró desde hace años en un proceso de militarización. Desde que el presidente Hugo Chávez anunció públicamente la “unión cívico-militar”<sup>1</sup>, la participación de los militares en el proceso político venezolano ha ido in crescendo. ¿Es solamente la participación de militares en funciones públicas de distinto tenor? ¿O realmente el país se encuentra en medio de una militarización? De ser así, ¿cuál es la característica de ese proceso? ¿Es la sociedad venezolana militarista? Estas y otras interrogantes aspiran ser respondidas por el presente artículo.

La crisis estructural que atraviesa Venezuela, requiere un análisis profundo desde diversas perspectivas. Si la sociedad venezolana está militarizada como afirman esos autores, ¿por qué pareciera que la sociedad, el Estado mismo, y muy particularmente las Fuerzas Armadas Bolivarianas presentan públicamente una caracterización que dista diametralmente de lo que para las ciencias sociales significa militarismo y militarización?

Precisamente con ese tema, se realizó el I Simposio Andino de Política, y en ese contexto, el autor presentó una ponencia titulada: “El Sistema de seguridad y Defensa. Prospectivas”, y en su disertación, abordó el tema de la militarización de la sociedad venezolana, en la cual manifestó que si era cierto que la sociedad y el Estado venezolano estaban militarizados, contradictoriamente era la Institución Militar la que mostraba signos evidentes de lo que llamó “desmilitarización” a través de un profundo proceso de desinstitucionalización y desprofesionalización.

Esa afirmación quedó en el ambiente, pero el autor admitió la necesidad de ahondar en el tema y evaluar si el planteamiento era o no correcto. Esa es precisamente la intención del presente artículo, para invitar a un debate postergado por la Academia venezolana.

---

1 Disponible en: <http://www.psu.org.ve/temas/noticias/4-febrero-1992-despertar-pueblo-y-inicio-union-civico-militar/>.

## MILITARISMO EN VENEZUELA

De Acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el militarismo es definido como: (1) “Predominio del elemento militar en el gobierno del Estado”; y (2) “La intromisión o excesiva participación de los militares en la política, en los negocios públicos, en la organización social, con abandono de sus específicas funciones de disponer la defensa nacional o con peligrosa acumulación de unas y otras tareas”<sup>2</sup>. Radway afirma que el militarismo es “la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las fuerzas armadas primacía en el Estado y la sociedad...”<sup>3</sup>. Por su parte, Mauro y Chanaguir (1975) concluyen que el militarismo en América Latina es “...una tendencia de las instituciones militares y de los militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación...”<sup>4</sup>.

De acuerdo a esa caracterización, en Venezuela podría hablarse de militarismo especialmente durante el período de gobierno “en nombre de las Fuerzas Armadas” (1948-1958), por en el siglo XIX predominó básicamente el caudillismo y durante el período 1899-1935, Castro y con mayor énfasis Gómez, desplazan al caudillismo y a pesar del uso de la fuerza militar para sostenerse en el poder (debemos recordar que el Ejército nacional estaba apenas en proceso de formación), los militares no tenían ningún tipo de control político, y el poder se ejercía bajo el criterio personalista del dictador, claudicando tanto lo civil como lo militar al arbitrio del jefe supremo<sup>5</sup>, pudiendo hablarse de manera más correcta de un sistema con marcado carácter pretoriano.

Más recientemente, Trejo (2006) asevera que el militarismo “se ha convertido en una doctrina política y en una forma de gobierno” afirmando que en el mismo hay “predominio del elemento militar sobre el elemento civil dentro de un Estado”<sup>6</sup>.

---

2 Disponible en:

<https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA166620537&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&iissn=13179535&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7E282837b5>.

3 Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/dom-cap2.htm>.

4 Idem

5 RESDAL. Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/dom-cap2.htm>.

6 Trejo, M. (2006). Disponible en:

<https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA166620537&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&iissn=13179535&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7Ea96a306d>.

La historia republicana venezolana demuestra que el factor militar ha prevalecido en el ejercicio del poder. En siglo XIX, la presidencia fue ejercida prácticamente por militares, con la excepción de Vargas (1835-1836), Narvarte (1836), Tovar (1859-1861), Gual (1859 y 1861), Villegas (1868), Rojas (1888-1890), Andueza (1890-1892) y Villegas Pulido (1892).

El siglo XX, por el contrario, tuvo predominio civil con la excepción de Castro (1899-1908), Gómez (1908-1935), López (1935-1941), Medina (1941-1945), Delgado (1948-1950), Pérez (1952-1958), Larrazábal (1958) y Chávez (1999-2013). Para Rodríguez (2022), “el Estado venezolano surge de la institucionalidad militar que domina el espectro político”, y afirma que “el talante venezolano siempre ha sido muy militarista”<sup>7</sup>.

De acuerdo a Jácome (2022), Chávez diseñó y aplicó una estrategia de mayor participación militar, lo cual se ha intensificado durante el gobierno de Maduro, creando una “relación especial entre militares y civiles, que acrecienta la politización de la institución militar y acrecienta la securitización”<sup>8</sup>, entendido como el proceso en que los asuntos son tratados como problema de seguridad.

## **LA MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD VENEZOLANA**

En Venezuela, la militarización se evidencia en la participación de los militares en las instituciones gubernamentales, el partidismo y desinstitucionalización, el papel de algunos militares como “empresarios” y la militarización de la seguridad ciudadana.

A partir de 2013 (inicio del gobierno de Maduro), la participación de militares en diferentes niveles de gobierno, aumentó considerablemente, y para algunos investigadores, esa participación ha implicado el uso de enfoques militares para el abordaje de problemáticas importantes, tales como la seguridad ciudadana, la alimentación y el COVID-19, con el consecuente incremento de respuestas de tipo militar en políticas públicas.

---

7 Ospina, J. (2019). El talante venezolano siempre ha sido muy militarista. Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-talante-venezolano-siempre-ha-sido-muy-militarista/a-51233123>.

8 Jácome, F. (2022). Militarismo y Militarización: El caso venezolano. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/01/AC-3.-2022.pdf>,

De acuerdo a la ONG Transparencia Venezuela, para 2021 11 de los 34 ministros del gabinete de Nicolás Maduro, eran militares activos o retirados (32,35%), especialmente en las áreas de Agricultura, Alimentación, Aguas, Minas, Defensa, Vivienda, Electricidad, Seguimiento de gestión, Fronteras, Obras públicas y Relaciones Interiores. Cobra especial preponderancia, el ministro de la Defensa, quien detenta adicionalmente, la Vicepresidencia sectorial de Soberanía Política, Seguridad y Paz, así como la dirección de la “Gran Misión Abastecimiento Soberano”<sup>9</sup>.

Otro aspecto, que debería ser estrictamente militar, tiene que ver con la reestructuración de la organización militar en el país. Se establecieron 8 Regiones de Defensa Integral (REDI), 24 Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI), y 99 Áreas de Defensa Integral (ADI). El control territorial asignado a estos encuadramientos organizativos, ha hecho en la práctica, que la autoridad militar esté por encima de alcaldes y gobernadores en muchos casos, debilitándose de esta manera la autoridad civil electa por los ciudadanos. La aprobación de la Ley Constitucional de la Fuerza Armada por parte de la Asamblea Nacional Constituyente y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6508 del 30 de enero de 2020, le otorga legalidad “constitucional” a la mencionada estructura de control territorial.

La cooptación política de los altos mandos militares y la creación de la Milicia Nacional Bolivariana como nuevo componente “no profesional” (al margen de la Constitución de 1999), son otros indicios de la politización del sector militar<sup>10</sup>, así como la participación política creciente de militares a cargos ejecutivos y legislativos, tanto en las gobernaciones y alcaldías como en la Asamblea Nacional, Consejos Legislativos y Concejos Municipales.

En el caso particular de la Milicia Nacional Bolivariana, sus integrantes tienen militancia política (pertenecen al partido de gobierno) y están al mando directo del presidente, violando la normativa constitucional. La conformación de Unidades Populares de Defensa Integral (UPDI)

---

9 Ídem.

10 Ídem.

cuyos miembros son electos por las comunas (integradas por militantes del PSUV) y la articulación de la llamada Red de Articulación de Acción Social (RAAS) formada por miembros de la milicia y militantes del partido de gobierno PSUV y que a su vez forman parte de los Órganos de Dirección de Defensa Integral de la FANB, merece especial atención por cuanto la milicia ha devenido en un elemento de control social por excelencia, supuestamente para atender reclamos sociales por los servicios públicos, pero que en la práctica buscan evitar las manifestaciones de protesta.

La atención a la emergencia derivada de la pandemia por el COVID-19, demuestra el uso de un enfoque estrictamente militar para afrontar la crisis por encima de los criterios de salud pública, incluyendo el control de las vacunaciones con altos niveles de opacidad y falta de acceso público a la información. El resultado de este proceso fue sumamente negativo por lo caótico evidenciando una gran contradicción con lo que se supone es la organización militar, aspecto que se abordará más adelante.

Más allá de los cargos ministeriales mencionados, el establecimiento de empresas militares y la designación de oficiales de alto rango para su gerencia y administración, es un aspecto novedoso atribuible al proceso político presente en el país. En este aspecto destaca la denominada Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petroleras y de Gas (CAMIMPEG), empresa de la cual se desconoce su gestión, estado económico financiero, bienes asignados, etc., así como el Banco de la FANB (BANFANB), TVFANB, EMILTRA, CARCONFANB y AGROFANB, empresas creadas y manejadas por militares durante el actual proceso político. Sus resultados y logros son desconocidos públicamente gracias a la total opacidad de sus operaciones.

La militarización de la seguridad ciudadana es otro aspecto resaltante. Más allá del control de los órganos de seguridad ciudadana, incluyendo fuerzas policiales de organización y control militar (PNB y FAES, p.ej.), el enfoque militar de la seguridad ciudadana ha conllevado a que se viole la Constitución de 1999 al procesar civiles dentro del marco de justicia militar. Tales acciones han sido repudiadas por la sociedad y se han denunciado múltiples casos de violaciones a los Derechos Humanos. El resultado es a todas luces desalentador.

Ávila (2021:24, señalado por Jácome en su artículo citado), afirma que el Estado social y de derecho establecido en la Constitución de 1999, ha sido “sustituido por un Estado policial-

militar”, donde la comisión de hechos punibles tales como ajusticiamientos y ejecuciones extrajudiciales y sumarias, han sido evidenciados y denunciados internacionalmente. Hay que incluir la acción de los organismos policiales “civiles” tales como el CICPC, el SEBIN y la PNB, que están adscritos al Ministerio de Relaciones Interiores (a cargo de un militar) y de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) que desde 2019 ha venido actuando en operaciones de seguridad ciudadana, y de la propia Guardia Nacional Bolivariana, como órgano represivo por excelencia, demostrando la militarización de la seguridad ciudadana que se ha señalado.

De acuerdo a Jácome en su artículo citado, las sanciones individuales establecidas por los EEUU, Canadá y algunas naciones de la Unión Europea, incluyen a miembros de la FANB por violaciones a los Derechos Humanos y denuncias de corrupción. Según Transparencia Venezuela, de los 11 cargos ministeriales ocupados por militares, 7 tenían sanciones individuales, y en total, de los 36 funcionarios de alto nivel sancionados por la UE, 14 son militares.

Pero no debe enfocarse la militarización de la sociedad solamente en el ejercicio de funciones públicas por parte de militares activos o retirados. Con el argumento de dar cumplimiento al mandato constitucional de corresponsabilidad de los civiles y el Estado en la defensa de la nación, la Milicia ha servido para involucrar a civiles en asuntos militares. Puede afirmarse que la Milicia “refleja la visión del chavismo de no separar lo civil y lo militar”, cumpliendo el “mandato” de Chávez de materializar “El pueblo en armas” (Ramos, 2018). Desde la asunción de Maduro, se ha fortalecido a este cuerpo inconstitucional, aumentando el número de integrantes y dotándolo de armamento. Al respecto, Francesca Ramos, investigadora colombiana, afirma lo siguiente:

Hay varios elementos que la hacen atractiva (a la Milicia...) como mecanismo de protección de la revolución: el primero es que está imbuida en una parte de la sociedad civil, permeándola transversalmente, la preservación de la revolución con la asistencia de la sociedad de barrio fue siempre la base de la defensa de la revolución cubana, y no en vano se refleja como una opción para el gobierno de Venezuela; la segunda es que es un cuerpo ideologizado, que está también involucrado en otras acciones como la distribución de los alimentos y la capacitación de los órganos de la «comuna» y, por lo tanto, es un cuerpo orgánico, operativo y cuyos miembros reciben ventajas del gobierno, su mismo

desarrollo se ha alimentado de los partidos que apoyan al gobierno, particularmente del PSUV como base para la generación de los cuadros de base, dándole más poder y perspectiva de futuro en circunstancias de crisis. Más aún, los militantes del partido son integrantes de las Milicias Bolivarianas de forma automática con su ficha de afiliación (Barros, 2017, febrero 1). Ellas están involucradas en un conjunto de actividades, hacen parte del Plan República y deben garantizar la seguridad en los centros de votación cuando hay procesos electorales; asimismo, acompañan a activistas políticos para ocupar territorios cuyas propiedades son expropiadas para la construcción de viviendas populares, se encargan de la seguridad de las instalaciones públicas, se unen al partido de gobierno como «patrullas de vanguardia» en las campañas electorales con el propósito de asegurar el triunfo oficialista e integran los CLAP...<sup>11</sup>

El propio ministro de la Defensa afirma que la Milicia es un arma estratégica, que más que representa la unión del pueblo, “es una bisagra entre el pueblo y la Fuerza Armada, sino que también es el pueblo en armas”, concluyendo que la “defensa de la nación y de la revolución son lo mismo”, en claro desacato de lo establecido en el texto constitucional. Adicionalmente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, instancia claramente identificada con los designios del Poder Ejecutivo, avaló la disposición de los mandos militares de “mostrar su origen y escogencia partidaria”. Todo confluye en la intención de construir una especie de “simbiosis” entre la FANB y el partido de gobierno<sup>12</sup>.

## **LA DESMILITARIZACIÓN DE LO MILITAR**

En contrapartida de lo aspirado por la sociedad venezolana, en cuanto a la necesidad de orden y disciplina y la garantía de materializarse a través del ejercicio del poder por parte de un militar, el resultado ha sido negativo prácticamente en todos los órdenes. El ejercicio de cargos gerenciales por parte de funcionarios militares, se ha traducido en un aumento de actos de corrupción, ejercicios económico-financieros con saldos negativos y abuso de poder.

Venezuela. *Estudios Políticos*, (53), 260–281. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

12 Idem

Es importante resaltar que Ramos Pismataro, F. (2018). Los militares y el deterioro democrático en la gestión de estas gerencias, a nivel de resultados, no se diferencia en mucho de la gestión de civiles en cargos de alto nivel, y eso se evidencia en el resultado nulo de la gestión de gobierno, especialmente en el ámbito económico.

La institución militar era valorada positivamente por la sociedad venezolana, algo que progresivamente se fue modificando y que desde 2013 hasta el presente se acentuó, identificando a la Fuerza Armada como una institución politizada e identificada con el régimen hegemónico en el poder; percibida como un cuerpo represivo, pleno de corrupción y poco capacitada para el cumplimiento de sus funciones específicas (en 2022, en una encuesta del centro de estudios independiente y sin fines de lucro Equilibrium Cende, encargado de investigar y promover el debate en temas de interés social y económico para América Latina, la desaprobación de las Fuerzas Armadas alcanzó 74%)<sup>13</sup>.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Armada de Argentina, publicaron en 2008 una compilación de ponencias titulada “Reflexiones sobre la Profesión Militar”, conclusiones de las Segundas Jornadas sobre los valores y principios de la profesión militar realizada en Buenos Aires en julio de 2007, y que como resaltó la entonces ministra de Defensa argentina, Dra. Nilda Garré, buscaba “pensar desde la diversidad sobre los marcos éticos de una práctica profesional en particular, máxime cuando es hecha por las mujeres y hombres que constituyen el elemento militar de la defensa, consolida nuestros sistemas institucionales y profundiza nuestra calidad democrática”. Independientemente de la perspectiva particular sobre las Fuerzas Armadas argentinas, la publicación aborda de manera general la caracterización del sector militar latinoamericano, ante la preocupación por los Derechos Humanos y el desarrollo de regímenes democráticos en una reflexión en que “el desempeño de sus funciones les impone conformar una organización disciplinada, adquirir capacidades, perfeccionar habilidades e incorporar convicciones”, enfatizando el que “la materialización de estos propósitos, a la vez que

13 Ver en <https://equilibriumcende.com/>.

las habilita para alcanzar sus fines específicos, les asigna rasgos que tornan imprescindible asegurar su actuación en el marco de sus incumbencias legales y su indubitable orientación al estricto cumplimiento de su eminente misión en la sociedad”, como afirmó en la citada publicación el Alm. Jorge Godoy, entonces Jefe de Estado Mayor de la Armada Argentina, concluyendo en la importancia de “incentivar en quienes integran los cuadros castrenses un comportamiento apegado a la ley, voluntad de servicio y pensamiento justo”<sup>14</sup>.

La institución militar se basa en tradiciones, actitudes, principios y valores. En el citado trabajo del IIDH, se resaltaron en el trabajo citado especialmente las características de Institucionalidad, Integralidad (neologismo no admitido hasta el presente por la RAE) y Complejidad.

La Institucionalidad la definen como “pertenencia institucional”, por el apego de los militares a reglas, valores y principios ligados a su profesión, las cuales “rigen de una manera muy amplia el desenvolvimiento de sus respectivas vidas”.

Maurice Hauriou define la “institución” como “una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social”. Partiendo de observaciones sociológicas, sostiene Hauriou que cuando algunas personas colaboran de un modo estable en la realización de un fin determinado, se produce un fenómeno de interpenetración de las conciencias individuales que crea un ambiente, un espíritu de cuerpo que se refleja en la conducta de esas personas. Así, la vida colectiva moldea las relaciones entre los miembros de esas comunidades y hace surgir una organización, una serie de normas y un sistema de dirección o de gobierno. Esa es la institución. (Ob.cit., pp. 20-21)

Es así como la pertenencia institucional al cuerpo militar, caracteriza a sus miembros de manera común, “sin privarlos de sus voluntades y responsabilidades”, asociándoles a una herencia legada por sus próceres con la misión de continuar y acentuar los esfuerzos hacia el bien común, así como en la corrección de fallas y desvíos que afecten el prestigio y la carga histórica de la Institución.

---

14 IIDH. (2007). Reflexiones sobre la profesión militar. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1747/reflexiones-sobre-la-profesion-militar-2008.pdf>.

En cuanto a la “Integralidad”, se parte de la definición del filósofo argentino Santiago Kovadloff: “proceder con integralidad implicará proceder, sea donde fuere, pública o privadamente con la misma rectitud y en respuesta a los mismos principios válidos para todo escenario de acción y reflexión”. De allí que las pautas de conducta de los miembros de la organización militar, “les asiste la legítima aspiración de que sus miembros lleven a cabo la actividad que les es propia, del mejor modo y de manera de afianzar el prestigio que debe distinguirlas”, entendiendo que a diferencia de otras profesiones “quien presta un servicio de armas, toda vez que incurre en una conducta reprobable, no solo deteriora su imagen y la de la institución a la que pertenece, sino que empaña la propia función que desarrolla, pues ella descansa fundamentalmente en el respeto que infunde y que cada uno de sus miembros, a través de su comportamiento individual, concurre a consolidar”, viéndose obligado a desarrollar valores que le permitan conducirse correctamente, tanto para el que ordena como para el que obedece al superior, valores en los que resaltan “el honor, la lealtad, la integridad, la prudencia, la justicia, la fortaleza y la templanza”.

La complejidad se explica más allá de las funciones que les son inherentes, en la percepción como persona individual, componente de una familia, integrante de una comunidad y ciudadano, impregnado de valores y que está dispuesto a dar su vida en el cumplimiento de sus obligaciones.

Volviendo al caso venezolano, los principios y valores que se han citado, entre otros, conforman el marco en que se debería desarrollar el ejercicio de la profesión militar. De acuerdo a la tradición y las normas que rigen a la institución, la disciplina, la obediencia y la subordinación “serán las bases fundamentales en que descansará siempre la organización, unidad de mando, moralidad y empleo útil del Ejército”, tal como lo establece el artículo 2 del Reglamento de Castigos Disciplinarios N° 6, normativa legal actualmente derogada, pero en que se basó el aspecto de conducta de la Institución Militar por décadas. Este instrumento reglamentario, fue sustituido en 2016 por la Ley de Disciplina Militar, que básicamente contiene el espíritu de los principios contenidos en su antecesor.

En su artículo 21, dicho texto legal establece que:

Artículo 21. El o la militar debe tener siempre presente que es cuestión de dignidad y ética profesional no incurrir en hechos que lo o la desprestigien ante la institución militar y la sociedad por tanto, considerará que es un asunto de verdadero compromiso el evitar muy pacíficamente, la comisión de actos que desdigan de su condición profesional y lo hagan merecedor de medidas disciplinarias

La lamentablemente rutinaria participación de integrantes de la institución militar en hechos punibles y comisión de delitos (narcotráfico, extorsión, chantaje, robo y homicidios, entre otros), demuestra el poco apego a esa normativa legal. Puede analizarse el contenido de la citada ley, y al respecto, se resaltan los siguientes artículos del Capítulo II De los Valores, Virtudes y Deberes Militares:

Artículo 11. El cumplimiento y fiel observancia del deber y de las leyes, el amor a Dios y a la Patria, el ideario histórico de nuestro Libertador Simón Bolívar, el honor militar, la verdad, la abnegación, la vocación de servicio, la justicia, la lealtad, la responsabilidad, la solidaridad, el pundonor, dar el ejemplo, la libertad y la honestidad son valores que el personal militar de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana debe observar en todo momento.

Artículo 12. El honor militar es el conjunto de cualidades morales adquiridas y practicadas por el personal militar en situación de actividad de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a través de las virtudes y el cumplimiento exacto de sus deberes.

Artículo 13. La verdad debe ser un culto para él o la militar de cualquier graduación, siendo tanto más grave la falta de veracidad cuanto mayor jerarquía tenga quien la cometa. La ambigüedad debe eliminarse del lenguaje hablado o escrito del o la militar.

Artículo 14. El o la militar debe ejercer los fundones de su empleo con verdadero espíritu de desprendimiento y sacrificio personal, en función del amor a la Patria y los más altos intereses del Estado.

Artículo 15. La fidelidad a las normas y valores que rigen la carrera militar, deben servir de guía en las relaciones del o la militar, porque el engaño y el abuso hacia él o la superior, el o la compañero, el o la subalterno, implican quebrantamiento del honor militar y por ende de la disciplina.

Igualmente, destaca lo ordenado en el aparte 15 del artículo 16 de la citada ley, cuando se establece que el personal militar activo tiene el deber de:

Conocer, cumplir y hacer cumplir sus deberes y derechos de acuerdo a lo establecido en la Constitución y leyes de la República Bolivariana de Venezuela, reglamentos y demás instrumentos jurídicos que le sean aplicables.

El claro incumplimiento del mandato constitucional, es lo que ha conducido al desprestigio y valoración negativa de la institución militar por parte de los venezolanos.

Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezca su respectiva ley orgánica.

Prácticamente toda esta normativa es violada por la Fuerza Armada, transgrediendo flagrantemente el mandato constitucional, y deviniendo no tan sólo en una especie de guardia pretoriana del régimen hegemónico que ejerce el poder, sino en la percepción de que sus líderes conforman una red de complicidad delincencial sin parangón en la historia republicana.

Mucho más allá del incumplimiento del entramado legal que rige sus funciones, el sector militar se percibe en la actualidad como un cuerpo debilitado, indisciplinado y sin apresto operacional, derivado de las innumerables deserciones que evidencian su baja moral. El uso indiscriminado de uniformes militares, especialmente por parte de la milicia, en la mayoría de los casos sin porte ni marcialidad, sin rigurosidad normativa, desaseados y en ocasiones, utilizando prendas e implementos al margen de lo establecido en el reglamento, han convertido al uniforme militar en algo sin prestigio y catalogado muchas veces como un “disfraz”, perdiendo el respeto y la valoración positiva de lo que representa el uniforme y el porte de armas.

Al respecto, normativamente la Ley de Disciplina Militar establece (reiterando lo establecido anteriormente en el RCD No 6):

Artículo 22. El valor, la buena fe, la rectitud y el decoro constituyen las más altas virtudes para el personal militar en situación de actividad de la Fuerza Armada Bolivariana, por tanto, no puede ser militar el cobarde, el que carezca de dignidad, pundonor y el de relajada conducta pues mal puede ser guardián de

libertad, honra o dependencia de su patria, quien tema al sacrificio y ultraje sus armas con infames vicios.

Artículo 26. El o la militar, cualquiera sea su grado, jerarquía, antigüedad o empleo, debe ser culto o culta en su trato, aseado o aseada en su traje, marcial en su porte, respetuoso o respetuosa con el o la superior, atento o atenta con él o la subalterno, severo o severa en la disciplina, exacto o exacta en el deber e irreprochable en su conducta.

Con respecto al porte y uso de armas de guerra, establecido constitucionalmente como atribución del Estado a través del control de la Fuerza Armada en su artículo 324 es más que claro:

Artículo 324. Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos.

La Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, reitera tal disposición en el numeral 16 de su artículo 6 (Funciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana):

16. La posesión y el uso exclusivo de armas de guerra, así como regular, supervisar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, porte, tenencia, control, inspección, comercio y de otras armas, partes, accesorios, municiones, explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias precursoras de explosivos, conforme a la ley respectiva;

Hechos públicos y notorios a través de medios de comunicación social y las redes sociales, evidencian el incumplimiento de tales mandatos. El uso indiscriminado de armas de guerra por parte de personas y grupos delictivos, y peor aún, bajo el aval o por lo menos conocimiento de los militares sin ninguna acción que permita garantizar el estado de derecho establecido en la Constitución, es otra evidencia del incumplimiento de las obligaciones militares.

En el caso de la deserción, entendida como un delito militar tipificado en el artículo 523 del Código Orgánico de Justicia Militar que establece: “Comete el delito de deserción el militar que se separe ilegalmente del servicio activo, y para su determinación será suficiente que de los actos practicados se desprenda la intención de cometer el delito”. La alarmante y creciente cifra de desertores en todos los niveles (anteriormente era un delito común entre el personal de tropa, y

hoy es cometido hasta por oficiales superiores), se ha reseñado en algunos medios de comunicación los “intentos desesperados hace la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) para evitar el abandono masivo de militares de la institución castrense”<sup>15</sup>

El hecho de que miles de integrantes de la FANB abandonaran su servicio, las solicitudes de baja en cantidades igualmente alarmantes, se consideran claros indicadores de la baja moral del personal militar. Los bajos sueldos (un General de División tiene un sueldo de unos 40 US\$, un teniente de unos 24 US\$ y un sargento de unos 18 US\$), las pérdidas de prerrogativas en la seguridad social (los hospitales militares colapsados, el servicio de Seguros Horizonte prácticamente sin capacidad para atender las solicitudes de los afiliados, la práctica desaparición de los Círculos Militares, y la nula respuesta del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, entre otros), se han convertido en insumos para la desmoralización y desprofesionalización de los militares venezolanos.

A fines de abril de 2023, ante las preocupantes inquietudes de oficiales subalternos ante sus mandos por las condiciones socioeconómicas, la respuesta dada fue el que realizaran “emprendimientos” de cualquier tipo para poder alcanzar un mínimo de sustento para sus familias y que para tal fin se les facilitarían los permisos correspondientes, por cuanto no “hay recursos

15 INFOBAE. (2023). Alarmante la deserción... Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/01/20/ante-la-alarmanete-desercion-el-ministro-de-defensa-de-venezuela-ordeno-convencer-a-los-soldados-de-regresar-como-sea/>.

para aumentar los salarios”<sup>16</sup>.

En cuanto al apresto operacional, se ha conocido que las cuantiosas adquisiciones de sistemas de armas en los últimos años, ha sido otro foco de corrupción, tanto por el sobreprecio como por la obsolescencia de los equipos adquiridos, especialmente tras acuerdos gubernamentales con los regímenes ruso, bielorruso, chino e iraní. Pareciera que más importante para el régimen hegemónico que detenta el poder en Venezuela, es más importante mostrar “músculo” militar en desfiles para impresionar y especialmente, transmitir miedo en la población

opositora, que en la verdadera funcionabilidad y eficiencia de esos sistemas de armas. En algunos casos, la falta de recursos impide el mantenimiento adecuado y la reposición de municiones y piezas que garanticen su efectiva utilización.

El régimen y el alto mando militar, a través de diversos mecanismos de propaganda, ha intentado transmitir un alto nivel de apresto de las fuerzas militares “con la finalidad de garantizar la independencia, soberanía y paz de la nación, resaltando la organización y capacidad que tienen los soldados venezolanos, a través de los entrenamientos de combate”<sup>17</sup>, sin embargo, el triste resultado de las operaciones militares contra elementos irregulares en la frontera con Colombia en marzo de 2021, con un alto saldo de militares muertos y heridos, violaciones a los DDHH y una evidente opacidad, demuestran la poca capacidad militar venezolana. Peor aún, cuando se ha evidenciado que el gobierno de Maduro y su alto mando militar, han tomado partido por uno de los grupos de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y el Ejército de Liberación Nacional ELN, en un conflicto interno trasladado al territorio venezolano con la complacencia de las autoridades<sup>18</sup>. Estas y muchas otras consideraciones, hacen concluir en el estado de postración en que se encuentra la Institución Militar

---

16 Contrapodernews. Recomiendan a militares rebuscarse. Disponible en: <https://contrapodernews.com/recomiendan-a-militares-rebuscarse-con-emprendimientos-porque-no-habra-aumento-de-sueldos/>

17 CEOFANB. (2022). La FANB exalta sus habilidades y destrezas de combate en el marco del XVI Aniversario del CEOFANB. Disponible en: <https://ceofanb.mil.ve/apresto-ceofanb/>.

18 Voz de América. (2021). Conflicto armado en Apure... Disponible en: [https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela\\_venezuela-conflicto-apure-violaciones-ddhh/6073968.html](https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela_venezuela-conflicto-apure-violaciones-ddhh/6073968.html).

La represión interna a la disidencia en el seno de la FANB, también es un elemento preocupante. Para 2023, la ONG venezolana Observatorio Nacional de Derechos Humanos, se contabilizan 172 efectivos militares detenidos por razones políticas, denunciando maltratos, torturas degradantes e incumplimiento del debido proceso. A lo interno, esas acciones han

impactado negativamente a los militares activos, sembrándose discordia, desconfianza y temor dentro de un sector en que debería prevalecer la camaradería, la confianza y la lealtad.

Todas estas circunstancias indican un preocupante cuadro de desprofesionalización, baja capacidad operativa y desmoralización del sector militar venezolano. Los ejemplos más que evidentes de corrupción de los mandos, el incumplimiento de las funciones inherentes a la institución, la violación reiterada del mandato constitucional, y el uso de los militares como guardias pretorianos del régimen hegemónico que detenta el poder en Venezuela, son pruebas de lo que se ha denominado la desmilitarización de lo militar. Por lo menos desde el punto de vista histórico y las tradiciones que sustentan a la Institución Militar venezolana, lo que intenta mostrar el poder gubernamental acerca de la eficiencia y capacidad de los militares como “columna fundamental de la revolución bolivariana”, se cae por su propio peso.

Se ha creado una “amplia gama” de categoría de Oficiales provenientes de cursos impartidos en los Institutos de Formación Militar, de los Cursos Especiales de Formación con duración de seis meses a un año, la conversión de SOPC a Oficial Técnico en masa y no por méritos y el otorgamiento de Oficial de Milicia por un reglamento es otro paso para la desprofesionalización de la FANB.

La pirámide organizacional se invierte por el número elevado de Oficiales en relación al número del contingente de la Tropa Alistada, en caso hipotético de la materialización de una hipótesis de conflicto podría prevalecer la confusión y el caos. También se incrementará el presupuesto de la FANB, al ser la Milicia en la práctica otro componente, requerirá capacitación, entrenamiento, soporte logístico y seguridad social.<sup>19</sup>

Adicional a lo planteado, en el afán de culto a la personalidad del líder, la creación del

---

<sup>19</sup> Ver en <https://www.venezuelavetada.com/2011/07/la-politizacion-y-desprofesionalizacion.html>.

grado militar de Comandante en Jefe para el Presidente de la República y las funciones inherentes al mismo, permiten toda la concentración del Poder Militar en la toma de decisiones y dirección de las operaciones ante el hipotético caso de un conflicto bélico.

## CONCLUSIONES

Las sucesivas reformas de la legislación militar venezolana en las últimas décadas, aparte de violatorias a lo establecido en la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela, se perciben como intencionales para lograr involucrar a los integrantes de la FANB en la diatriba política. Es igualmente evidente la pretensión de imponer un “proyecto militarista, totalitario y de corte fascista” que hoy muestra claras fallas que se han traducido en “confusión, aumento de la nómina improductiva, planificación desordenada, desconfianza y animadversión de la población civil a la FANB”. La Institución Militar venezolana hoy muestra pérdida de disciplina, obediencia, subordinación, principios y valores institucionales, así como un éxodo de recurso humano calificado.

Al final, el régimen hegemónico que detenta el poder actualmente pretende a todas luces militarizar a la sociedad venezolana y la politización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana con la creación de estructuras paramilitares, al fortalecer a la Milicia en la base legal de la LOFANB y a mediano plazo como un cuerpo pretoriano o brazo armado de la revolución para imponer a todo costo su modelo político. Es importante resaltar que la tendencia mundial de la organización de la Fuerzas Militares es el uso de tecnologías modernas para conformar cuerpos militares profesionales, funcionales, con reducido personal y altamente eficientes.

El hecho de que en Venezuela circula un promedio de nueve a quince millones de armas en manos de organismos policiales, militares y otros, y ahora le agregamos la Milicia armada a discreción en funciones de seguridad y defensa integral, concepto muy amplio, el cual puede ser utilizado con fines diferentes, lo que se traduce en la instalación de un régimen eminentemente paramilitar.

La desinstitucionalización y desprofesionalización del sector militar venezolano luce evidente, y más allá de las consideraciones de tipo político, se han convertido en un elemento de

preocupación ante la falta de respuestas que permitan garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la Nación. Como ha podido resaltarse, la intención sigue siendo imponerse a través del miedo, de la propaganda, de la represión para consolidar la hegemonía política dominante en contra de las grandes mayorías de la población venezolana, violando sistemáticamente a la Constitución y todo el entramado legal vigente.

## REFERENCIAS:

Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. (2007). Reflexiones sobre la Profesión Militar. Buenos Aires. [Consulta en línea] Disponible en <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1747/reflexiones-sobre-la-profesion-militar-2008.pdf>

Jácome, Francine. (2013). El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano: implicaciones para la seguridad regional. [Consulta en línea] Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10708.pdf> . Consultado el 12/05/23 a las 06:53 pm.

(2022). Militarismo y Militarización: El caso venezolano. [Consulta en línea] Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/01/AC-3.-2022.pdf>. Consultado el 10/05/23 a las 08:20 am.

Ochoa, Haydee y Rodríguez, Isabel. (2006). Los militares en la política social de Venezuela. (Política y Cultura, núm. 20, otoño. Pp. 117-135). UNAM, México. [Consulta en línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26702006.pdf>

Ospina, José. (2019). El talante venezolano siempre ha sido muy militarista. [Consulta en línea] Disponible en: <https://www.dw.com/es/el-talante-venezolano-siempre-ha-sido-muy-militarista/a-51233123>. Consultado el 13/05/23 a las 11:00 pm.

Ramos, Francesca. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. [Consulta en línea] Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

Trejo, Marcos. (2006). El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. (Revista Provincia, N° 16, julio-diciembre 2006). Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

[Consulta en línea] Disponible en: <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA166620537&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=13179535&p=IFME&sw=w&userGroupName=anon%7E282837b5>. Consultado el 13/05/23 a las 10:21 pm.

CEOFANB. (2022). La FANB exalta sus habilidades y destrezas de combate en el marco del XVI Aniversario del CEOFANB. [Consulta en línea] Disponible en: <https://ceofanb.mil.ve/apresto-ceofanb/>. Consultado el 15/05/23 a las 02:39 pm.

Equilibrium CENDE. (2022). Disponible en: <https://equilibriumcende.com/>.

INFOBAE. (2020). Ante la alarmante deserción, el ministro de Defensa de Venezuela ordenó convencer a los soldados de regresar “como sea”. [Consulta en línea] Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/01/20/ante-la-alarmanete-desercion-el-ministro-de-defensa-de-venezuela-ordeno-convencer-a-los-soldados-de-regresar-como-sea/>

PSUV <http://www.psu.org.ve/temas/noticias/4-febrero-1992-despertar-pueblo-y-inicio-union-civico-militar/>. [Consulta en línea] Consultado el 12/05/23 a las 05:14 pm.

RESDAL. (2011). Relaciones civiles-militares en el siglo XX venezolano - Capítulo II - El protagonismo militar venezolano, velado primero y directo después: Del General y Jefe Supremo Juan Vicente Gómez al General de División Marcos Evangelista Pérez Jiménez, de una a otra dictadura. [Consulta en línea] Disponible en: <https://www.resdal.org/Archivo/dom-cap2.htm>. Consultado el 13/05/23 a las 9:15 pm.

VENEZUELA VETADA. (2011). La politización y desprofesionalización. Disponible en: <https://www.venezuelavetada.com/2011/07/la-politizacion-y-desprofesionalizacion.html>

VOZ DE AMÉRICA. (2021). Conflicto en Apure: grupos irregulares, opacidad y violaciones de DDHH. [Consulta en línea] Disponible en [https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela\\_venezuela-conflicto-apure-violaciones-ddhh/6073968.html](https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela_venezuela-conflicto-apure-violaciones-ddhh/6073968.html). Consultado el 15/05/23 a las 03:00 pm.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999.

República Bolivariana de Venezuela. Ley Constitucional de la Fuerza Armada Bolivariana. Gaceta Oficial No 6.508 Extraordinario, de fecha 30 de enero de 2020.

República Bolivariana de Venezuela. Ley de Disciplina Militar. Gaceta Oficial N° 40.833 Extraordinario de fecha 21 de enero de 2016.

República de Venezuela. Reglamento de Castigos Disciplinarios No 6. 1948. (Nunca publicado en Gaceta Oficial)

# EL LEGADO DE ALBERTO ADRIANI (ZEA 14.06.1898- CARACAS 10.08.1936): UNA TAREA PENDIENTE (A LOS 125 AÑOS DE SU NACIMIENTO)<sup>21</sup>

**Román J. Duque Corredor**

**Presidente de la Fundación Alberto Adriani**

En carta enviada desde Londres, el 10 de junio de 1926, Alberto Adriani, le decía, a quien llamaba “*mi respetado y querido maestro*”, el Br. Félix Román Duque, mi abuelo:

*“En lo poco que he podido hacer y en la obra que pueda reservarme el porvenir, deberé mucho a los años de adolescencia y de primera juventud que pasé en mi pueblo, Zea, y que son los que verdaderamente cuentan en la formación moral e intelectual y en las lecciones de civismo y la inspiración para la obra patriótica y desinteresada del futuro de la Nación”.*

Palabras que Adriani dijo, cuatro días antes de cumplir apenas veintiocho años de su nacimiento, ocurrido en su casa familiar zedeña el 14 de junio de 1898. Y que desde entonces inspiraban su pensamiento que desde nuestros pueblos es donde se forma el civismo y el progreso de la Patria.

Hoy, a los 125 años de su natalicio, las ideas del desarrollo humano y ciudadano, desde lo local; o lo que modernamente se conoce como descentralización o desarrollo regional; de este merideño de proyección nacional e internacional, hacen de él uno de esos venezolanos que contribuyen a formar lo que **Augusto Mijares**, denomina “*la columna vertebral de la*

---

<sup>21</sup> Discurso de Orden en el centésimo vigésimo quinto aniversario del natalicio de Alberto Adriani. El Vigía, Catedral de Nuestra Señora del Perpetuo Socorro, 14 de junio de 2023.

*República*”, como lo es su tradición civil, la legalidad, el orden, la ciencia y el progreso; y que **Tomás Polanco** considera que deben ser calificados de “*venezolanos insignes*”, por lo mucho que su obra ayuda a comprender a Venezuela para poder pensar en una nación optimista, positiva, llena de vida y de orgullo, por lo tanto bueno que tiene y que ha tenido.

La vida de Alberto Adriani tuvo tanta trascendencia y tanta importancia su obra que, en el aniversario de su nacimiento un modo de retribuir lo mucho de lo que hizo para dotar de médula espinal a la columna vertebral de la República y para mantenerla erguida, es recordar su contribución al desarrollo y progreso regional, cuyo mejor símbolo lo es el Municipio del cual es su epónimo.

Razón y justificación para que el Consejo Legislativo del estado bolivariano de Mérida, a solicitud del Concejo Municipal y de la Alcaldía de este Municipio Alberto Adriani, acordara celebrar el día de hoy la realización entre dicho Concejo Legislativo y los Concejos Municipales del Municipio Zea y del Municipio Alberto Adriani; una Sesión Solemne Conjunta, con ocasión de los 125 años del nacimiento de este ilustre merideño. Así como aprobó declarar la Ciudad de El Vigía, como Capital de este estado bolivariano, durante la referida Sesión, y para igualmente conmemorar el 68 aniversario de la creación de este Municipio; el 38 aniversario de la presentación de su Banda Municipal Inocente Carreño; y el 26 aniversario de la presentación de su Himno Municipal de letra y música de José Ananías Márquez.

Conmemoraciones a las cuales, con la licencia del Señor Obispo, me permito agregar el próximo 29 aniversario, el 7, de julio, de la creación, por la constitución apostólica del Papa San Juan Pablo II, de la Diócesis de El Vigía-San Carlos del Zulia, que comprende la Región del Sur del Lago de Maracaibo que corresponde a la parte sur del estado Zulia, incluyendo la localidad de San Carlos del Zulia, el norte del estado Mérida en Venezuela. y que, por tratarse, de la integración canónica bajo un solo obispado del Sur del Lago, constituye un precedente para la propuesta de la integración en un segundo nivel municipal del Eje Panamericano y del Sur del Lago de Maracaibo, a la cual me referiré posteriormente.

Hecho este que he querido mencionar en esta Sesión por estar en su Catedral, porque hace 64 años, bajo el apostolado del **presbítero José Ignacio Olivares**, se creó como el templo parroquial Nuestra Señora del Perpetuo Socorro; con visión futurista. Porque hace 50 años se creó, también con proyección de futuro, como sede de la Vicaría Episcopal para la Zona

Panamericana, a cargo de **Monseñor José Humberto Corredor Tancredi**, mi Tío. Donde ya se vislumbraba el rol que jugaría El Vigía, como epicentro de la subregión. Y porque hace 36 años este Templo se le consagró como Catedral, bajo la mitra del Administrador Apostólico para la Diócesis de El Vigía- San Carlos del Zulia el excelentísimo Domingo Roa Pérez, Arzobispo emérito de Maracaibo.

Con esta Sesión Solemne Conjunta, en una sede episcopal, particularmente, donde nos encontramos, se hace un justo reconocimiento a uno de los más insignes forjadores del pensamiento económico nacional, y quien fue extraordinario estadista, que se distinguió por su visión prospectiva de políticas públicas para el desarrollo equitativo de una Venezuela moderna y progresista; como lo destaca el ilustre Concejo Municipal de este Municipio, en su folleto conmemorativo de su ciento veinticinco aniversario, cuando califica el pensamiento de Adriani del moderno desarrollo económico, agrícola, de la hacienda pública y de la política petrolera de Venezuela.

Y por la que también se conmemoran, en esta sesión solemne, hechos trascendentales que son parte de la historia de El Vigía y de su Municipio. Y de su desarrollo y progreso, por lo que El Vigía, capital municipal y hoy capital estatal, en palabras del legislador merideño, **Manuel Mora Izarra** *“por la acción de sus hijos, bajo la conducción de su Alcalde honesto y eficiente, está llamada a convertirse como puerto terrestre y encrucijada de caminos, en la capital triunfante y vigorosa del Sur del Lago de Maracaibo y del occidente del país”*.

Y, es cierto, Alberto Adriani, debe ser recordado no solo como uno de los primeros economistas venezolanos, sino también como un gran estadista. Porque poseía en el ejercicio de funciones públicas un espíritu sano y equilibrado; agudeza, profundidad y una sólida cultura que le permitió percibir las realidades nacionales e internacionales con sus diversas manifestaciones en la ciencia económica, en las complejidades y variantes propias de la vida social, para el diseño de políticas públicas modernizadoras del Estado. Pero comenzando desde lo local y municipal.

En efecto, la obra de Adriani, contiene sabiduría por los temas tratados: económicos, financieros, monetarios, agrícolas, de inmigración, que son de excelencia y porque además colman vacíos e ilustran aún más a los estudiosos de las Ciencias Económicas. Es provechosa, porque contribuye con la formación del pensamiento venezolano. Y, da satisfacción porque en las

crisis propias de la historia nacional, como la presente, el estudio de su pensamiento fortalece la fe y la esperanza en el futuro del país; “*cuya honestidad pudieron ofrecerle en plena juventud, un grandioso destino*”; como lo expresó **Mariano Picón Salas** al recibir la noticia de la muerte de este joven estadista zedeño, acaecida el 10 de agosto de 1936.

La obra de Adriani y su pensamiento evolutivo, entre 1914 y 1936, los sintetiza **Miguel Szinetar Gabaldón**, como “*El Proyecto de Cambio Social*”, es decir, “*las ideas que prefiguran una acción encaminada a cambiar la sociedad venezolana*”, mediante un nuevo proceso de racionalización de la agricultura hacia lo agroindustrial; el incremento y el cambio de la estructura del gasto público; la creación de un sistema tributario moderno que integre los planos federal, estatal y municipal, vinculado al desarrollo productivo; la idea de la agricultura como actividad preponderante, junto con la minería y el petróleo; y la creación del Banco Central de Venezuela. A lo cual agrega **Armando Rojas**, la importancia primordial que Adriani atribuía a la formación ciudadana, puesto que dijo “*Antes de hacer el país tenemos que hacernos nosotros mismos*”. Y que “*para lograr la democracia verdadera, es necesario, ante todo, emprender una verdadera cruzada en el campo de la educación*”, que “*es el alma nacional de la transformación definitiva*”, “*pero que debe empezarse de inmediato, pues, la educación es el factor capital de las transformaciones históricas*”, sentenciaba Adriani.

Por su posición en favor de la redefinición de las relaciones entre el Estado venezolano y las compañías petroleras, **Miguel Szinetar Gabaldón**, lo llama “*precursor del nacionalismo rentístico venezolano*”. Y, a su pensamiento, su paisano, el profesor **Omar Rosales Márquez**, lo denominó de “*Un sueño de país*”. O “*el despertar de la sociedad en trance*”, a lo que cabe la frase de Alberto Adriani: “*Los sepulcros de los pueblos que se duermen no tienen ni siquiera un nombre, y verdaderamente no lo merecen*”.

Alberto Adriani, fue “*El visionario de Mérida*”, según **Bernardo Celis Parra**, cuyo nacimiento debe recordarse, pero, no como una página más de esa historia llena de páginas, porque, como dijo, el Dr. **Asdrúbal Baptista**, sino de una historia en “*donde no son vanos los hombres que se reviven*”, y más, agregó, “*serían ellos meras sombras de un tiempo irreversiblemente ido, si se tomara este espacio que ahora se les concede como el recuento de una gesta, y no como la imposición y el reclamo de un tiempo que aún no es y que lucha con denuedo, en nosotros y a través de nosotros, por ser*”.

Si **Arturo Uslar Pietri** decía, que “*nada revela mejor la calidad del espíritu del hombre que los libros que lee y posee*”, podríamos también añadir “*que los libros que escribe*”. Porque, Alberto Adriani, a través de sus escritos, reveló una alta calidad intelectual y moral del venezolano excepcional que fue. Y porque su obra sirve y servirá como lección a los presentes y futuros venezolanos, de la “*Labor Venezolanista*”, materia aún pendiente de los diferentes gobiernos de la sociedad venezolana. Mérito para ser calificado de venezolano ilustre, que prestó servicios eminentes a la Nación venezolana, por lo cual el Senado de la República, mediante Acuerdo del 25 de agosto de 1998, le confirió los honores del traslado de sus restos al Panteón Nacional.

Quienes no conocieron personalmente a Alberto Adriani sino a través de la tradición familiar y de vecinos y paisanos y por la lectura de sus trabajos y de las glosas de los estudiosos de sus obras; yo los invito, en estos tiempos de inteligencia artificial, que se lo imaginen en su época y en sus circunstancias, a la manera de **José Ortega y Gasset**. De ese aprendizaje llegamos a conocerlo como uno de nuestros primeros economistas, como ser humano, como provinciano universal y sobre todo como visionario de la Venezuela integral que aspiraba y que quería. Fue, “*un hombre anticipado*”, como llamaba **Ramón J. Velásquez**, a quienes trascienden su época. Por ello, en este mundo globalizado, de mercados integrados, de Internet, de Estados descentralizados y del desarrollo sostenible y de la agricultura sustentable, de cambio climático, es oportuno propiciar la divulgación de su pensamiento económico nacional, porque sigue siendo de actualidad.

Así lo han hecho, el académico **Arnoldo José Gabaldón** en su discurso en el Aula Magna de la Universidad de Los Andes, del 3 de julio de 2015, al llamarlo “*Precursor del Desarrollo Sustentable en Venezuela.*” Por su parte, el profesor y presidente de la Academia de Mérida, **Luis Alfonso Sandía Rondón**, en su artículo “*Venezuela y la Economía Sustentable desde la Perspectiva de Alberto Adriani*”, lo denominó, “*el estadista “de la verdadera independencia y de la soberanía de la patria: la seguridad alimentaria*”. El profesor vigiense, lamentablemente fallecido, **Eudes Blanco Prieto**, quien fuera presidente del Centro de Investigaciones Históricas y Sociales de este Municipio, consideró a Alberto Adriani, como “*estadista integral para quien la educación es el alimento del alma del pueblo*”. Y el Licenciado **Oscar Elisio Márquez Pérez**, en su ensayo “*Zea, Adriani y el Siglo XXI*”, quien dijo, “*fue agricultor, pero al mismo tiempo, pensador y analista profundo de su tiempo y su país*”, quien trazó, “*vías nuevas y posibles para un país aún dominado por el despotismo y el atraso*”.

De esta forma Adriani viaja a través del tiempo y continúa viviendo entre nosotros. Proyectando su pensamiento como inspiración de nuestro porvenir. Porque si estuviera entre nosotros, en una eternidad imaginaria, nos invitaría a examinar siempre con visión crítica, nuestros fenómenos sociales y económicos, pero con criterios de la ciencia y de la cultura, para que no nos embrujen nuevos taumaturgos providenciales.

La eterna presencia de Adriani entre nosotros será, pues, un perenne reclamo a pensar y a luchar por Venezuela, para construirla mejor y para reconstruirla diariamente, pero mediante el esfuerzo colectivo, ordenado, solidario y en convivencia. Es decir, una labor venezolanista, como fue su obra progresista y visionaria. Que puede resumirse, en la síntesis que de su pensamiento hizo **Teodoro Petkoff**, en que, por encima de las ideologías, lo que importa son los hombres, la fuerza de su inspiración, el vigor, su fe y el poder de su voluntad.

En efecto, quien, como Adriani, como estadista, que, en una Venezuela rural, hablaba con propiedad sobre nuestro incipiente desarrollo industrial, del problema internacional del café y de la ganadería. Que, mejor que el pensamiento integral de Alberto Adriani para inspirar nuestro porvenir, quien que desde Zea, su pueblo natal, donde se perpetuó en el bronce que recuerda su memoria, junto al de su maestro, Br. Félix Román Duque, que le trazó su camino y que le orientó hacia una visión de patria y de mundo; y desde su morada en el Panteón Nacional; donde descansa desde 1999; en apacible sueño de siglos, sigue siendo “*el testigo y crítico implacable*” de nuestro presente y futuro, al igual que lo era de la economía y de la sociedad en el pasado, en palabras de **Don Mariano Picón Salas**.

Si en 1941, **Manuel Egaña**, al inventariar el cumplimiento del pensamiento del legado de Adriani, como proyecto de país, decía, que “*Todavía estamos en deuda con Venezuela y Alberto Adriani*”, hoy a ciento veinticinco años de su nacimiento y a ochenta y siete años de su muerte, el proyecto de país de Adriani, “*primer estadista moderno de nuestra historia*”, según **Armando Rojas**, es una institución testamentaria incumplida.

Seguimos aún no sólo más dependientes del petróleo, sino que las políticas públicas no han sabido compaginar el hecho nacional con la realidad de un mundo globalizado. El legado venezolanista de Adriani, nos obliga a examinar la realidad nacional para resaltar nuestros valores. Para que aprendiendo a vivir en comunidad nacional podamos formar parte de la comunidad de pueblos latinoamericanos y mundiales, actualizando una definición clara del rol

del Estado y de la sociedad civil, en la economía y en la planificación integral del desarrollo, que no se quede en lo puramente comercial, sino que ponga énfasis en la promoción de una agricultura moderna y diversificada y en la educación para el empleo permanente.

Interpretamos así actualmente el pensamiento de Adriani, que vio que el desarrollo de Zea, su pueblo, y de las tierras del Bajo Escalante; no podía quedarse sólo en el mejoramiento de las haciendas familiares, dentro de los límites del Estado Mérida. Y, tampoco dentro de Venezuela sino allende de nuestras fronteras y de nuestros puertos, surcando mares y tierras extranjeras. En lo que hoy es un proyecto político superior que trasciende las relaciones económicas y comerciales para comprender todos los sectores para asegurar el desarrollo de nuestro pueblo, en el ámbito regional, continental y mundial. Adriani, siguiendo las reflexiones del Rector emérito de la Universidad Valles del Momboy, **Francisco González Cruz**, compartiría hoy su tesis de “*la lugarización*”, o del desarrollo humano local, como base del desarrollo nacional.

En palabras de mi padre, **José Román Duque Sánchez**, exgobernador de este estado y expresidente de la Corte Suprema de Justicia, pronunciadas en el cincuentenario de la muerte de Adriani, ante la Academia Nacional de Ciencias Económicas, “*La planificación económica y financiera, como instrumento del desarrollo, aprendida desde el manejo de las diversas fincas familiares, bajo el agobio de crisis cafeteras y la presión de los altos costos de producción y sus bajos rendimientos, tuvo en Adriani uno de sus primeros propulsores en el país. Todo ello con una visión integral y de patria*”.

En efecto, Adriani, reclamaba, acorde con su tiempo, pero, con vigencia actual, que “*Debemos adoptar una política económica, que no debe ser circunstancial, sino con visión de futuro y de patriotismo, sin exclusividades y exclusiones, en democracia y en libertad*”. Una política que debe partir de una educación para el trabajo y contemplar la planificación de una agricultura tecnificada, moderna y diversificada o multifuncional; de un sistema tributario justo, de una interconexión nacional e internacional. Todo dentro de una seguridad jurídica que garantice el fruto del esfuerzo, el respeto del trabajo y de la propiedad e impida la arbitrariedad. Sin duda, que Adriani, sigue vigente entre nosotros, porque sus reclamos continúan pendientes e insatisfechos.

La perennidad del pensamiento adrianista sobre los efectos nocivos de un país petróleo-dependiente y su influencia en nuestro provenir, sigue siendo de actualidad, no

obstante su nacionalización, porque si bien la industria petrolera ha servido para engrosar las arcas públicas; aún *“el país no obtiene ventajas con las cuales podamos estar jubilados, por más que sean en cierto sentido, satisfactorias”*; palabras admonitorias y de actualidad de Adriani, y que tampoco ha servido para modernizar nuestra agricultura, mejorar la prestación de los servicios de salud, en riego, en viviendas suficientes y decentes, en mejorar la calidad de la educación y de la investigación, y en ampliar las vías de comunicación, como reclamaba el mismo Adriani. Pero la visión integracionista de Adriani, no desmejoraba la importancia de lo local en el desarrollo nacional.

Adriani, fue ante todo un lugareño, y, sin dejar de serlo, fue después, internacionalista. Su fuerza la sacaba de lo suyo, de lo local, porque valoraba la influencia de lo propio en la conducta de los pueblos y porque ha de tenerse en cuenta la esencia de lo social y familiar en el engrandecimiento de lo nacional. Porque para él, *“la vida campesina no es tan salvaje como pudiera suponerse”*, porque, de la tranquilidad que ella supone, podría agregarse, nacen no sólo reflexiones sino compromisos. Así, esa vida rural hizo reflexionar a Adriani, sobre el destino de la patria, que después, de regreso de un largo periplo por Europa y Norte América, proclamaba desde la sencillez de su pueblo, al retornar a *“su antiguo y nunca olvidado oficio de campesino”*, este homérico compromiso deontológico, que aún es de impresionante realidad: *“Venezuela en manos de rapaces e ignorantes. Pero esperemos. La revolución no se hace de la noche a la mañana. Gómez es en cierta manera, el resultado de un estado social. Antes de reaccionar contra él debemos reaccionar contra nosotros”*.

Ciertamente, el olvido de lo local ha permitido la concentración del poder, de recursos y de oportunidades y la marginalidad de la mayor parte del territorio nacional. Una nueva visión del desarrollo se impone, dice el geógrafo trujillano **Francisco González Cruz**, a la luz de las nuevas realidades de la democracia, el pluralismo, la solidaridad y la globalización. Es decir, la revalorización de lo local, o “lugarización”, que, según González Cruz, es la *“contrapartida a esa tendencia homogeneizadora”*, que *“por el contrario, busca la identidad personal y local y privilegia de lo autóctono, lo vernáculo, lo natural y lo singular. Tiende a la heterogeneidad”*. Adriani, sin duda, al recomponer lo lugareño en el contexto nacional, desde las primeras décadas del Siglo XX, fue un adelantado de lo que modernamente es el proceso de descentralización, al proclamar como mensaje a sus coterráneos, pero también aplicable a todas las regiones, este pensamiento definidor: *“Para edificar la grandeza de la Patria, comience cada uno por su*

*Municipio. Comencemos nosotros por nuestro Zea*”. Mensaje éste que día a día es cada vez más realidad en nuestro país. Creo firmemente que el progreso del país depende de la municipalización del estado federal descentralizado. Tesis de “*Un nuevo Municipio para Venezuela*”, que es la base del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales de la Universidad de Los Andes (CIPRO)L, en que insiste su propugnador, **el académico Fortunato González Cruz, para que Venezuela pueda enfrentar los retos del Siglo XXI; en un pensamiento idéntico monocigótico, con su hermano gemelo, Francisco González Cruz.**

No cabe duda que el pensamiento agrarista de Adriani sigue siendo fuente y nutriente del hacer y del deber ser nacional en materia de desarrollo rural integral, que ciertamente es más que el simple reparto y ocupación de tierras y del desordenado otorgamiento de créditos para una agricultura sin planes y sin control. Y por su pensamiento conservacionista como base de una agricultura sustentable, puede ser considerado, en palabras de **Arnoldo Gabaldón**, de su discurso en la Universidad de Los Andes, con motivo del cincuentenario del CIDIAT, como precursor de la tesis del desarrollo sostenible, que hoy es uno de los objetivos de la ONU en su agenda para el presente milenio.

El escritor y político merideño **Germán Briceño Ferrigni** dice que Adriani y Picón Salas fueron en su juventud, en la edad madura y que hubieran sido en la vejez, almas gemelas y parecidas, y que esos dos jóvenes merideños en su época “*resumían la clarividente visión de un país aún no metido en la pobreza de la riqueza fácil*”. Y que “*ambos, en sus lecturas, conversaciones y gustos, expresaban ese ideal de superación y perfeccionamiento juvenil que hoy nos parece, en ocasiones, como decaído y hasta caducado*”. Este mismo escritor merideño afirmó que “*Adriani y Picón Salas han sido, sin duda, el mejor aporte de Mérida al Siglo XX venezolano. Los dos fueron camino y mensaje (...)*”.

Pienso, que, a los 125 años del nacimiento de Alberto Adriani, como lo manifestó, el Dr. en Ciencias Políticas, experto en Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales., **Jesús E. Mazzei Alfonso**, “*El mejor homenaje a Adriani, “(...) es tener como paradigma su formación y su verdadero sentido patriótico con el país, sobre todo para la generación de jóvenes en las áreas donde Adriani se destacó. Viva su ejemplo y memoria*”.

La Fundación que lleva su nombre en el aniversario de la fecha de su nacimiento, en este siglo XXI, que como un gran compromiso me ha encargado de su presidencia; se ha empeñado en destacar la proyección del pensamiento de Alberto Adriani para la solución de la crisis actual nacional, y para, a través de sus palabras y reflexiones, reencontrarse con la esencia de su pensamiento, que sin duda dan fuerzas para seguir trabajando por la construcción y reconstrucción del país; porque como él pensó siempre hay tiempo para la acción.

En ese cometido, con el apoyo del profesor **Eudes Blanco Prieto**, del profesor **Jóvito Valbuena**, del Licenciado **Nilson Guerra Zambrano**, del Licenciado **José Guerrero Lobo**, y en consulta con el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), de la Universidad de Los Andes, así como con la Escuela de Geografía de la misma Universidad; y con base al estudio Zona Sur del Lago de Maracaibo del profesor **Leonel Vivas**; la Fundación que presido elaboró un Estudio denominado

*“¿De la municipalización a la federación o capital del distrito metropolitano panamericano?”,*

*“Bases para diálogos sobre la proyección del eje panamericano meridiano como un nivel de integración territorial del sur del lago dentro del modelo del estado federal descentralizado”.*

Para su desarrollo partimos de la tesis de Alberto Adriani, “*Población y Saneamiento*”, expuesta en Ginebra en 1925, que “*El ritmo demográfico marca el paso en el desarrollo económico, técnico, social, político, espiritual de un país. Del mismo modo que lo marca el retroceso*”.

No quisiera abusar más del tiempo, porque es verdad que lo corto de los discursos es bueno y lo breve mejor. Pero, también son pocas las oportunidades que los gobernantes y ciudadanos pueden compartir su tiempo sobre temas de interés colectivo. Por eso, con su licencia, quisiera citar como un aval a la tesis de la Fundación Alberto Adriani sobre la creación del Distrito Metropolitano Panamericano y El Vigía, como su Capital; la opinión del profesor **Claudio Alberto Briceño Monzón**, miembro del Grupo de Investigación sobre Historiografía de Venezuela y Jefe del Área de Geografía del Departamento de Historia de América y Venezuela de la Escuela de Historia, de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes. Este catedrático, dice: Al dejar de funcionar el ferrocarril Santa Bárbara-El Vigía, con la

construcción de la carretera Panamericana, inaugurada en el 1955, se dinamiza la incorporación de las tierras bajas del Estado Mérida al sur del Lago de Maracaibo, de cuyo principal centro económico y nudo de comunicaciones, con el aumento de la migración, surgieron asentamientos poblacionales importantes, como es el caso de El Vigía, que se convirtió en un polo de atracción poblacional al monopolizar, debido a su situación estratégica, la mayor parte de la actividad comercial de la parte sur de la depresión del lago de Maracaibo. Dice también el profesor Briceño Monzón, que al aumentar su crecimiento y consolidar su liderazgo a lo largo de la carretera Panamericana y sobre la planicie en dirección a la costa lacustre, El Vigía se destaca como núcleo de la actividad agropecuaria comercial del sur del lago de Maracaibo<sup>22</sup>.

Al respecto no debemos olvidar que Alberto Adriani, confesaba que su interés por el comercio internacional y por los precios internacionales del café y del cacao, surgió por las relaciones de sus fincas familiares, a través del Sur del Lago, con las casas exportadoras de Maracaibo. Hoy día, el Sur del Lago, dentro de esta Zona, el Eje Panamericano, es una de las áreas ecológicas adecuada para la expansión del cultivo de la palma aceitera y es una de las zonas de siembras actuales donde ya existen plantas extractoras de aceite; y que posee experiencia y tradición en el manejo agronómico de este cultivo y en la cual existen organizaciones empresariales y agrupaciones sociales en la red de producción de la palma aceitera, que pueden afrontar nuevos desafíos de expansión de áreas de siembra. Siendo la palma aceitera africana el cultivo oleaginoso con más perspectivas y potencialidades para crecer no sólo en Venezuela, sino en el trópico por el hecho de ser el cultivo oleaginoso que aporta mayor cantidad de unidades grasas por unidad de superficie; una estructura demostrativa descentralizada, como el Distrito Metropolitano Panamericano, resulta determinante para su crecimiento y desarrollo, y, por ende, del Sur del Lago, dada la demanda creciente de su aceite para el circuito oleaginoso nacional, el cual presenta un déficit de producción del 85%.

La propuesta de la creación del Distrito Metropolitano Panamericano, encuadra dentro del modelo de Estado federal descentralizado que se postula en la vigente Constitución, sin atentar contra el principio de la integridad territorial del Estado Mérida, ni de los estados circunvecinos, ni contra la autonomía municipal de los diferentes municipios que integran el Eje Panamericano.

---

<sup>22</sup> Vid, "Visión geohistórica del desarrollo local en los paisajes regionales del Sur del Lago de Maracaibo (Venezuela) en los siglos XX y XXI" ([Huellas 14\\_imprenta.indd \(unlpam.edu.ar\)](#))

Además, la propuesta es un desarrollo de la descentralización administrativa y política y de la participación ciudadana que alienta la misma Constitución. Un precedente institucional lo es la unidad eclesiástica de la diócesis surlacustre El Vigía-San Carlos del Zulia.

Creo oportuno, abusando del tiempo de los presentes, la celebración del 125 aniversario del nacimiento de Alberto Adriani, para ilustrar a los ciudadanos y a las autoridades municipales y estatales, sobre nuestra propuesta de creación del **Distrito Metropolitano Panamericano**, y de un diálogo sobre las siguientes bases:

La posición geográfica y estratégica de El Vigía como centro del eje territorial panamericano propicio para un segundo nivel político territorial municipal.

Marco constitucional y legal para la creación del distrito metropolitano panamericano.

Organización político territorial, ordenamiento e integración metropolitana de la zona sur del lago merideña y zuliana. El eje panamericano como base territorial del distrito metropolitano.

Ponderación de las potencialidades de integración entre el distrito metropolitano panamericano y la zona especial de desarrollo sustentable sur del lago de Maracaibo.

Condiciones económicas y potencialidades.

Factores de la zona sur del lago de Maracaibo y del eje panamericano que determinan la integración sin perder integridad territorial.

Experiencias de distritos metropolitanos

Disputa territorial del Estado Mérida que reclama como parte del territorio del Municipio Alberto Adriani, el área que comprende desde la desembocadura del Río Catatumbo hasta la desembocadura del río Mucujepe.

La propuesta de la Fundación Alberto Adriani, que, como homenaje a su epónimo, y al de este Municipio Autónomo, en sus 68 años después que pasó a ser Distrito; presenta a sus ciudadanos, autoridades municipales y estatales, es la del **Distrito Metropolitano Panamericano**, en:

**Un primer nivel de integración municipal**, compuesto por los Municipios Alberto Adriani, Obispo Ramos de Lora, Caracciolo Parra Olmedo, Tulio Febres Cordero, Justo Briceño y Julio César Salas del Estado Mérida.

**Un segundo nivel distrital, correspondiente al Distrito Panamericano**, cuyos poderes distritales: Cabildo y Alcaldía Metropolitana, tendrían como sede la ciudad de El Vigía. Propuesta que tendría sus fundamentos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en la Constitución del Estado Bolivariano de Mérida, y en las leyes de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable y de Zonas Económicas Especiales, respectivamente<sup>23</sup>.

En ese orden de ideas, la Fundación Alberto Adriani hace suyas las siguientes palabras del Profesor **Eudes Blanco Prieto**: “(...) *después de la creación del Distrito Alberto Adriani, la tarea ahora de los vigienses y surlaguenses, es generar la discusión de la necesidad de proyectar el eje panamericano y la zona Sur del Lago de Maracaibo, enmarcándolo en un nivel de integración territorial que haga de este potencial espacio económico una próspera zona de desarrollo, y a El Vigía la capital-metrópoli de suroeste de Venezuela*”. E incorpora a su visión como entidad científica la tesis del profesor zedeño **Jóvito Valbuena** expuesta en su Estudio “El Vigía-Zea- San Simón-La Tendida”, que las relaciones entre pueblos múltiples se desarrollan y se integran en solo crecimiento demográfico, económico y cultural y cambian de un medio naturalmente agrícola a uno de mayor dinamismo técnico y diversificado, como la Zona Panamericana, que conforman el eje fronterizo de mayor importancia en el norte del estado Táchira y del sur del lago, donde El Vigía es la primera ciudad de ese eje y la segunda del estado Mérida. También comparte el planteamiento del profesor, también zedeño, **Alfonzo Castro Escalante**, de su trabajo de investigación “*Zea Aspectos Históricos Geográficos*”, que por esas relaciones la integración entre los pueblos no se deteriora con el surgir de nuevos territorios, como, por ejemplo, al separarse del Municipio Zea, para la creación en 1965 del entonces Distrito Alberto Adriani, la Aldea El Quince; o el Municipio Mesa Bolívar del antiguo Distrito Tovar.

La Fundación “Alberto Adriani” aspira impulsar el interés y la iniciativa ciudadana por el estudio de la política territorial del Eje Panamericano y del Sur del Lago de Maracaibo, a través de las formas de institucionalización de su poder municipal en niveles de mayor integración política y, en concreto, sobre la viabilidad y factibilidad de la forma del Distrito Panamericano, bajo la inspiración que nos legó Alberto Adriani de que el progreso de la patria grande comienza por el de sus municipios y su visión progresista del potencial de desarrollo del Bajo Escalante y

---

<sup>23</sup> [https://fundacionalbertoadriani.com.ve/documentos/Cuadernos\\_Adrianistas\\_2.pdf](https://fundacionalbertoadriani.com.ve/documentos/Cuadernos_Adrianistas_2.pdf)

la del piedemonte andino en la Zona Sur del Lago. Región ésta que fue declarada Zona Especial de Desarrollo Sustentable, mediante Decreto N° 1.658 del 25 de enero de 2001; cuyo ideólogo-creador de la Zona Especial del Sur del Lago es el vigiense Ingeniero y escritor **Luis Enrique Rangel Moreno**.

De este modo, de la sombra de ese fiel tamarindo a la orilla del río Chama, que **el profesor Delibrando Varela**, fallecido cronista del municipio, lo consideró “*un testigo mudo por casi ochenta años que duró*”. Y “*sobre todo de los primeros luchadores que emprendieron el progreso de esta importante capital del municipio Alberto Adriani*”; o “*sitio obligado a los vigienses*”, como lo manifestará el historiador **Adelmo Peña**. De ese pueblo que nació entre rieles y vegetación que la patria sembró en tierras de nobles vigías de una estrella del gran tricolor; surgirá el faro del progreso que guiará el desarrollo del suroccidente de la Venezuela democrática y próspera que Alberto Adriani soñó con su Visión Venezolanista para el Bajo Escalante y el Valle del Chama, hasta el Lago de Maracaibo. Espacio, que según el académico emeritense y vigiense por afiliación, **Wilver Contreras Miranda**, valor de su patrimonio cultural bajo el pseudónimo **Jesús de Luzam**; se ha convertido en fragua de ideales y sueños construidos por la interculturación regional de andinos, zulianos y de vecinos venidos de otras latitudes continentales; que se unieron a los descendientes, entre otros, de Ramona Callejas. Y que hoy representa la agricultura sostenible que fue el paradigma de dirigentes agrarios como el concejal Ramón Isidro Martínez.

Y, desde donde Adriani pensó, en palabras de **Domingo Alberto Rangel**, en la **Venezuela que no pudo ser**.

A ciento veinticinco años del nacimiento del noble y atinado pensador andino Alberto Adriani; del 68 aniversario de la creación del Municipio que lleva su nombre; del 38 aniversario de su Banda Municipal; del 26 aniversario de su Banda Municipal; y del pronto 29 aniversario de la constitución apostólica de la Diócesis de El Vigía-San Carlos del Zulia; hoy no podemos dejar de lado la feliz circunstancia de que el fragor de miles de hombres y mujeres han hecho de la ciudad que hoy nos acoge la hospitalaria y productiva capital del Sur del Lago de Maracaibo. Acontecimientos todos cuya conmemoración me sirve de excusa por el abuso del tiempo.

# Evolución o Deformación

**Guillermo Vallarta Plata**

## **Introducción**

A 200 años de la fundación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, el 16 de junio de 1823, esta entidad, antes reino de la nueva Galicia y después provincia de Guadalajara, conforme a los postulados de la constitución de Cádiz de 1812, inició un movimiento en pro del federalismo, cuando el imperio mexicano de Agustín de Iturbide cayó por su propia inercia y por el descontento general, dando lugar a un proceso histórico *sui generis* que motivaría la creación un año después de los Estados Unidos Mexicanos. Esta es parte de esa historia.

La invasión propiciada por Napoleón Bonaparte a España dio lugar a una inmediata reacción en contra, en la península y en las colonias americanas. En la mayoría de las colonias, el movimiento de repudio a Napoleón fue lo que motivó el inicio de las llamadas guerras de independencia, sin desconocer que el fondo social sería fundamental para darles sustento.

La oportunidad se presentó para revivir los anhelos de independencia, igualdad y libertad, dados a conocer al mundo por la Revolución Norteamericana y la Francesa y el surgimiento de nuevas corrientes políticas, como la República, el bicameralismo, la teoría de la Representación Popular, la Voluntad General, recipiendaria del viejo concepto de soberanía del francés Jean Bodin (Angers, 1529-1596) quién en su enorme obra “Los seis libros de la República”, estableció y conceptualizó la “Soberanía”, fundamentos que desarrollarían posteriormente otros dos grandes: Thomas Hobbes, en su extraordinario Tratado de Política y Derecho u Organización Civil “*El Leviatán*”, y John Locke.

El camino de nuestros países latinoamericanos, en su proceso liberador, estaba expedito para sembrar y cosechar a corto plazo, las ideas de independencia y libertad, tan caras para los americanos.

El movimiento de reacción del pueblo español contra la invasión e imposición grosera de Napoleón no exenta de los miedos clericales y de la oligarquía tradicional, dieron lugar a una guerra contra Francia, a través de la dirección de las Juntas Provinciales y después por una Junta General con sede en la ciudad de Cádiz, posibilitando la creación de un Congreso Constituyente, quién reasumiría la *Soberanía*, ante la ausencia del monarca español Fernando VII. Este Congreso fue denominado “*Las Cortes de Cádiz*” y fueron convocados a él peninsulares y americanos, para precisar un nuevo rumbo a los reinos de la península y a las colonias de Castilla; las Americas y Filipinas <sup>24</sup>

Los movimientos de independencia con sus matices y originalidad se sucedieron a lo largo y a lo ancho de la América Hispana. Es importante conocer el pensamiento y las corrientes políticas imperantes en la época, para entender por qué los constituyentes americanos optaron por tal o cual sistema de gobierno, haciendo énfasis que todos, sin excepción, declararon la independencia de España y adoptaron el régimen republicano.

El federalismo norteamericano, producto de un esfuerzo conjunto de las 13 colonias norteamericanas, unidas por un propósito común, la independencia de la corona inglesa, fue fortalecido por una idea genial, surgida en la ciudad de Connecticut llamada la “Transacción de Connecticut” lo que dio origen al bicameralismo federal y salvó a la incipiente unión americana. Los teóricos del Federalismo, Hamilton, Jay y Madison, hicieron su parte para conformar una nueva forma de gobierno que impactaría al mundo a la par que la revolución francesa y el movimiento Constitucional Inglés.

En nuestro universo, la América española, estas tendencias políticas de moda van a influir, junto con la Constitución Española de Cádiz de 1812, en la construcción del nuevo constitucionalismo hispanoamericano, que fue creador y tan original como sus circunstancias se lo permitieron.

---

<sup>1</sup> La Constitución de Cádiz de 1812, fue un verdadero hito en la construcción de un nuevo constitucionalismo americano Vid. José Guillermo Vallarta Plata, compilador. La Constitución de Cádiz de 1812. Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco, Guadalajara México 2012.

En los inicios del siglo XIX, es decir, cuando coinciden los movimientos independentistas con el desarrollo político, merced a las revoluciones americana y francesa, los pensadores pudieron intuir una nueva forma de gobierno que enriquecieron con el pensamiento de Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau y la tradición inglesa; sin descuidar la gran influencia que en nuestro entorno significó la constitución liberal de Cádiz.

Era el momento de dejar atrás la monarquía, institución milenaria, pródiga en desigualdades e inequidades. Por ello, aunque el sistema federal que adoptaron varios países del mundo y en especial los de la América hispana, no obedecen a las mismas causas y orígenes del norteamericano, esto no quiere decir que lo hayan adoptado de manera ilógica y por ello, condenado al fracaso. La negativa a la monarquía y al centralismo dio origen a la adopción de una nueva forma de gobierno, en donde se reconocían las partes integrantes del todo, dándoles a cada una de ellas competencias y reconociendo autonomía a su territorio.

No nos es ajeno el hecho de que, en el territorio de México, en el siglo XIX, no se reprodujo en ninguno de los textos constitucionales el régimen del municipio; no obstante, éste siguió funcionando merced a las disposiciones particulares de las entidades federativas, quienes lo regularon hasta la constitución de 1917.<sup>25</sup>

También fue categórico el aporte en la creación de las provincias mexicanas, durante la vigencia obligatoria de la Constitución de Cádiz; la mayoría de ellas independientes de la metrópoli, la Nueva España, como fue el caso de Guadalajara, sede de la Nueva Galicia, con un enorme territorio bajo su jurisdicción

Las singularidades existían en todo el territorio, por ello, cuando se llegó al momento de decidir qué forma de gobierno adoptaría la Nación Mexicana, las provincias del centro, sur y norte de la república se decantaron por el federalismo dual

---

<sup>2</sup> Según José Barragan Barragan, las entidades federativas, actuando conforme al principio de libertad por la competencia residual, basada en el artículo 124 constitucional, regularon del municipio; lo que es prueba irrefutable del funcionamiento eficaz del Sistema Federal Mexicano

norteamericano, para preservar el grado de autonomía y libertad que consigna ese singular pacto, creador de la unión.

Es mi intención demostrar, en este modesto trabajo, que el federalismo mexicano, sin ser original, es auténtico y obedeció a sus propias reglas de juego; no fue, en consecuencia una mala decisión de origen lo que lo ha transformado, sino las circunstancias de tiempo y los gobiernos cuasi dictatoriales de un partido en el poder por más de 70 años que lo deformó, modificando su sustancia y no respetando el pacto, violentando el sistema de competencias, lastimando a estados federados y municipios.

En conclusión, el sistema federal mexicano, no ha evolucionado *motu proprio*, sino que ha sido deformado sistemáticamente, convirtiéndolo en un remedo de federalismo, con un alto grado de centralización.

*Podemos afirmar que los poderes federales han invadido por completo el régimen interno de los Estados haciendo nugatoria no solo su prerrogativa de soberanía interna, sino llegando a una concentración al ejercicio del poder, que resultaría injustificable aun en una república unitaria por su excesiva concentración que genera miseria y pobreza extrema en la población y en los municipios*<sup>26</sup> (sic).

## Capítulo 1

### Marco teórico del federalismo

El actual sistema federal mexicano, observado a 199 de años de su adopción en la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no corresponde al marco conceptual originario; a través del tiempo y sobre todo a partir del siglo XX, una vez estructurado el país después de las revoluciones política y social, el sistema político mexicano fue respondiendo a políticas centralizadoras, para acabar con las insurrecciones locales. Así, se fueron acabando los movimientos sociales reivindicadores que los gobiernos surgidos de la Revolución no pudieron satisfacer.

---

<sup>26</sup> Barragán, Barragán José. Historia Constitucional al Federalismo Mexicano. Edit. Firant lo blanch. Mex. 2016, p. 322

No debemos descuidar que la Revolución Mexicana del siglo XX se generó en las provincias, ya convertidas en Estados Federales; Chihuahua, Durango y Saltillo, al noreste; Sonora, Sinaloa, al noroeste. Zacatecas, Nayarit y Jalisco en la parte centro occidental; Morelos, Guerrero y parte de Michoacán en el sur. Fueron los Estados quienes dinamizaron el movimiento reivindicador de la revolución social. Al consagrarse en Querétaro, en 1917, la nueva Constitución, que se inspiró en los principios más sagrados de la de 1824 y 1857, se optó nuevamente por un sistema federal, más esperanzador que el de 1824.

Los Estados Federales tenían suficientes motivos para exigir un Federalismo Dual, mucho habían aportado a la nueva nación. Así pues, existe una legitimación de origen en 1824, 1858 y 1917, para consolidar el Sistema Federal, que surgió como una alternativa al Imperio de Iturbide y a los grupos conservadores del país. Federalismo y Liberalismo, fue una dupla indisoluble desde 1824.

Algunos autores modernos<sup>27</sup> han pretendido demostrar que el Federalismo Mexicano *ha evolucionado a un modelo mixto, en donde coinciden materias de un federalismo dual, de coordinación, de colaboración, sistémico, e incluso uno que denominamos nacional (sic)*. Lo grave del planteamiento, es que se pretende dar por cierto que fue “*la incapacidad de estados y municipios, para hacerse cargo de las atribuciones que constitucionalmente le fueron conferidas*”, lo que afectó a nuestro sistema federal. *vid op cit*. Lo anterior se nulifica por la vida institucional de estados y municipios, aún no reconocidos éstos últimos en todo el siglo XIX, por constitución nacional alguna.

Nuestro proceso constitucional debe analizarse bajo el espectro de la historia y de su propia evolución. No entender la deformación del sistema federal es no dar crédito a la historia y hacer de lado los gobiernos cuasi dictatoriales que surgieron de la revolución y se anidaron en el PRM, PNR y PRI, constituyendo una dictadura de más de setenta años, que deformó el Sistema Federal Mexicano.

La 4T, es modelo exacto y contemporáneo de ese actuar. Concluyo: ante la contundencia de estos argumentos, que el Sistema Federal Mexicano no ha evolucionado, ha sido deformado.

---

<sup>27</sup> Jorge Chaires Zaragoza, Federalismo mixto en México, Edit. CUCSH, U de G, 2023. México, p.11.

La adopción del sistema federal en la primera constitución mexicana de mil ochocientos veinticuatro obedece a razones históricas jurídicas y pragmáticas que obvio no correspondieron a la realidad norteamericana.

He de resaltar que las provincias mexicanas, cuando se declaró la independencia de nuestro país en 1821, poco después reasumen su soberanía y empiezan a crear conciencia de unificar el enorme territorio de la vieja colonia española, compuesto por la Nueva España, la Nueva Galicia, Nueva Granada Centroamérica, Guatemala, la península de Yucatán, los vastos territorios de Texas, Nuevo México, Colorado y las Californias; todas ellas independientes entre sí.

Así, el 16 de junio de 1823, La Provincia de Nueva Galicia, se transforma en el estado libre y soberano, con Guadalajara como ciudad capital. Jalisco y las provincias de San Luis Potosí, Querétaro, Guanajuato, Oaxaca, Nuevo León, Yucatán, Michoacán, Puebla, optaron por constituirse en una República Federal y así se lo hicieron saber al Congreso Convocante de la ciudad de México, quien decidiría qué tipo de gobierno adoptaría para la nueva nación.<sup>28</sup>

En el ambiente se respiraba el monarquismo de la mano de los conservadores; en contraposición, la república federal, apoyada en los cimientos de la Revolución Francesa, de la Constitución de Cádiz y de la Constitución Americana, era la bandera del bando liberal. No había mucho de dónde escoger; o se optaba por el movimiento conservador y seguir siendo monárquicos; o se daba un paso por el liberalismo, la república y el Sistema Federal; ésa fue la realidad histórica en México, que no se dio con esa singularidad en otros países del continente americano.

La república como oposición de la monarquía, era inevitable en nuestro incipiente país. El federalismo, opción de las provincias era necesario para preservar la unión. 13 años después, con el regreso del conservadurismo y la constitución de 1837, México perdería los estados de Texas, Guatemala y Yucatán, quienes se negaron a ser centralistas.

---

<sup>28</sup> José Guillermo Vallarta Plata, El régimen latinoamericano de los derechos humanos. Edit. Porrúa.

No está en discusión la interrogante de si el país estaba preparado en 1824 para adoptar el federalismo. Éste debió ser adoptado como exigencia de las Provincias para consolidar la unión <sup>29</sup>

Por todo lo anterior afirmamos que nuestro federalismo es eminentemente un fenómeno histórico. Eso obvio que el Constituyente, en el momento de incluirlo en la Carta Magna, le dio un sentido jurídico. Hay que resaltar, que nuestros juristas y en especial los del siglo XIX, estaban formados en la escuela del Derecho Continental, id est, del Derecho Romano Germánico, muy apegados a la tradición romanista y al sentido estricto de lo jurídico; no así los norteamericanos que decantaron por el método de Common Law, un sistema jurídico, diferente al nuestro, menos apegado a la juridicidad y más al sentido práctico.

He de mencionar, que la crítica de algunos juristas o publicistas, en torno al origen del federalismo mexicano, que afirman es una imitación ilógica del original americano y que su adopción implicó crear una descentralización artificial, no tienen sustento por las razones históricas ya referidas, aunque si merece despejar la incógnita.

La jurista norteamericana Nettie Lee Benson citando una obra de autores americanos "*The course of Mexican History*" <sup>30</sup> dice que estos y otros autores afirman que el federalismo mexicano es copia del de Filadelfia; Lee Benson se opone a esta corriente y señala el antecedente de la Constitución de Cádiz de 1812, que distribuyó territorialmente la Nueva España, basada en las divisiones administrativas y judiciales que operaban en la época de la Colonia.

Este planteamiento fue recogido por el Prof. J.C.GRANT<sup>31</sup>, destacado constitucionalista americano y gran colaborador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, donde confraternizó con destacados juristas, como Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix Zamudio, Ignacio Burgoa, Jorge Carpizo, Diego Valadez, Rolando Tamayo Salmorán, y a todos ellos les transmitió

---

<sup>29</sup> La anterior en confirmado por el maestro Felipe Tena Ramírez, uno de los más grandes constitucionalistas del siglo XX Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa México 1966

<sup>30</sup> Michael Meyer y William J. Sherman, Oxford University. Press 1998  
Vid. Nettie Lee Benson, México and spanish artes.(1810-1822) latin american monograph series, books edición en inglés.

<sup>31</sup> Tuve el privilegio de tratar personalmente al profesor J. C. Grant, destacado constitucionalista con motivo del Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional organizado por la universidad de Guadalajara La Universidad Nacional Autónoma de México y el instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

el pensamiento y razonamiento del modelo de la Constitución De Cádiz, de Nattie Lee Benson, en contra de la imitación extralógica del *Federalismo Americano*. Es lógico que todos estos juristas defienden la originalidad y desarrollo propio del Federalismo Mexicano, sin desconocer la fuente norteamericana.

Habremos de robustecer la tesis de Nattie Lee con el proceso histórico que se da en nuestro país, de 1821 a 1824; al mismo tiempo sopesar la realidad de ese momento histórico. El Federalismo Mexicano se da como una opción a romper con la tradición monárquica castellana. Rompe con un régimen el de Iturbide y reivindica una nueva organización territorial y, sobre todo, posibilita una unión en peligro. Pensar que nuestro federalismo es ajeno a la cultura del pueblo mexicano, es no reconocer el estado de analfabetismo de la población por la marginación e inequidad del sistema, que mantenía las castas y desigualdades sociales. Este país pertenecía a los privilegiados; a las castas superiores; a los peninsulares; a la oligarquía criolla, al ejército realista de mandos superiores y al clero.

Fueron, en consecuencia, los criollos ilustrados, sabedores de las doctrinas de Hobbes, John Locke, Montesquieu y Rousseau y los enciclopedistas; los que siguieron los procesos de la Francia revolucionaria y de la independencia de las 13 colonias americanas; quienes leyeron a Hamilton, Jay y Madison, pero que también saborearon las pírricas consecuencias de Cádiz y su Constitución, quienes prepararon la independencia, produjeron Constituciones y leyes efímeras, pero dejaron una huella inconmensurable, del despertar del pueblo mexicano. El federalismo fue consecuencia de ese sueño colectivo, por lo tanto, su originalidad puede ir aparejada del anhelo del pueblo por un cambio.

Es obvio que nuestro federalismo es *sui géneris*; no obedece a la tradición jurídica inglesa, ni a la realidad de las 13 colonias europeas de norte américa; pero no por eso deja de ser auténtico y real. Además, tuvo una connotación auténtica por la decisión de los representantes de todo el territorio nacional, que era la mejor opción para consolidar al nuevo país, los *Estados Unidos Mexicanos*.

El Sistema Federal Dual adoptado en la Constitución de 1824, con estados libres y soberanos, en lo que atañe a su régimen interior, no funcionó en todo el siglo XIX debido a las confrontaciones de las facciones de conservadores y liberales, que dieron lugar a múltiples revoluciones y cambios de rumbo; la revolución centralista de 1836, la Revolución de Ayutla de

1857, la invasión norteamericana; la invasión Francesa y la imposición del imperio de Maximiliano; la guerra de reforma y la guerra que consolida la República y finalmente la dictadura de Porfirio Díaz, que va durar hasta el primer decenio del siglo XX.

Así, nuestro federalismo es joven; no se ha confirmado, no obstante, y como ya se mencionó, los Estados y el Municipio aún sin estar reconocido este último en los textos constitucionales, prevalecieron y dieron sustento al México moderno; a pesar de sus detractores, que los consideran incapaces de autogobernarse.

## **La Deformación del Sistema Federal Mexicano.**

Merece respeto la opinión de una de las pocas voces autorizadas en la materia, al señalar que la deformación del sistema ha dado lugar a recrear una República centralizada, con los perfiles de un sistema federal dual. Sigue diciendo que esto se debe a cómo se ha ido Deconstruyendo la Constitución, por la clase gobernante, ensanchando las competencias de la federación en detrimento de las competencias de estados y municipios, por lo que se ha *optado* “por el norteamericano constitucional de un peculiar federalismo centralizado”<sup>32</sup>

Estamos conscientes que los países del mundo que han adoptado el federalismo americano, como Alemania, Brasil o Canadá, han tenido su propia evolución de un Federalismo Dual, a un federalismo unitario de los lands en Alemania o uno asimétrico como el de Canadá, por su biculturalidad, entre la Canadá anglófona y la Canadá francófona. En estos países la evolución y su realidad han permitido la evolución del sistema.

En México, los gobiernos apabullantes postrevolucionarios, con una gran tendencia a centralizar y manejar una política direccionada, han deformado el Federalismo, pisoteado el sistema de competencias y anulando la capacidad de estados y municipios, manteniendo a estos últimos en permanente estado de interdicción. Estos ejemplos nos demuestran, indubitablemente,

---

<sup>32</sup> Vid Diego Valadés (Federalismo Centralizado) " Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, No 1 mayo 2014, Hechos y Derechos  
Oximoron: Figura retórica de pensamiento que consiste en complementar una palabra con otra que tiene un significado contradictorio u opuesto.

la tendencia centralizadora que confirma nuestra situación; el Federalismo Mexicano no ha evolucionado; ha sido avasallado, ha sido deformado.

## **Importancia de Jalisco en la adopción del Federalismo.**

Según la opinión de destacados federalistas, el federalismo mexicano tiene su génesis en el plan de Casa Mata.<sup>33</sup>

Iturbide, el emperador de México, había sufrido varios conatos de protestas y conjuraciones algunos de cierta importancia, pero ninguno tan importante como el levantamiento de Santa Anna en Veracruz y el respaldo del general José Antonio Echévarri, quien con un grupo numeroso de oficiales al mando de tropa, presentan a la Junta Nacional Instituyente, un escrito que consta de 10 artículos elaborado el 1ro de febrero de 1823, exigiendo que se instale el Congreso del País a la brevedad y urgió al emperador Iturbide que abandone la ciudad de México y espere la decisión del congreso de diputados de la nación, quienes decidirán su suerte. Este manifiesto es conocido como el acta de *Casa Mata*.

En la Junta Nacional Instituyente, Iturbide operó para tratar de acallar el llamamiento de la insurrección en su contra, sin lograr que los levantados depusieran las armas; estos endurecieron su postura y exigieron se erija el Congreso, conforme a la Constitución Española de 1812; pidieron al ejército rebelde sea pagado por la tesorería de la corte de Iturbide y se marque una línea divisoria para que los ejércitos rebeldes y los de imperio no pasen y evitar una guerra civil. La Junta admitió convocar al Congreso y aceptar la adopción de bases más liberales.

En sesión de 4 de marzo, la Junta se enteró de las proclamas de adhesión al *Plan de Casa Mata* por parte de varias diputaciones provinciales, lideradas por la diputación de Guadalajara; por lo que, el día 6 de marzo se disolvió la Junta Nacional Instituyente, en virtud al decreto expedido por Iturbide, reinstalando al antiguo Congreso.

---

<sup>33</sup>No podemos dejar de señalar, que, en la época de la colonia, el reino de Castilla practicó un sistema de libertad administrativa y judicial a sus colonias de América, lo que constituye un antecedente de nuestro federalismo.

Debo resaltar que el Plan de la Casa Mata, además de obligar a Iturbide a recapacitar sobre mantener el imperio a sangre y fuego, lo obligó a volver a la legalidad y aceptar la reinstalación del Congreso y en consecuencia la liquidación del imperio. Se evidenciaron las proclamas de la soberanía e independencia de varias provincias, algunas de ellas adoptando las ideas de una unión basada en el federalismo, en forma de república. Iturbide cedió, gracias a la intransigencia de los conjurados y a la adhesión al *Plan de Casa Mata*, por parte de un grupo numeroso de diputaciones provinciales; una vez integrado al Congreso, este procedió a dar a conocer a los conjurados la aceptación de sus condiciones y evitar la invasión a la ciudad de México. Ante este Congreso, Iturbide, por conducto de su ministro de relaciones exteriores, leyó la minuta de abdicación al imperio. El propio Congreso declaró que el imperio fue obra de la violencia y de la fuerza y declaró su absoluta nulidad.

Una vez resuelto el caso del imperio, el Congreso Nacional se negó a convocar a un Congreso Constituyente, por lo que las diversas provincias endurecieron su movimiento independentista, cuyas proclamas se multiplicaron en el mes de junio de 1823. El primero de junio, en Antequera, Oaxaca, se llevaron a cabo reuniones provinciales y las manifestaciones a favor de la República Federal y la separación de todas esas provincias de México, se dieron con fuerza y contundencia.

Es evidente que la Diputación de Guadalajara jugó un papel protagónico en este movimiento. Fue la Diputación de Guadalajara, la primera que protestó y se inconformó contra Iturbide; la primera que reconoció el *Plan de Casa Mata*, contra el imperio; fue ella quien invitó a las otras provincias a levantarse en contra del emperador.

Jalisco urgió al Congreso a elaborar la convocatoria para instaurar un nuevo Constituyente; en caso de negativa, las provincias reunidas en Puebla, elaborarían la convocatoria a nombre de las provincias.

Jalisco dio muestra de su vocación federalista, decisión que llegó después de un consenso solicitando a todos sus municipios.

“Hay cuestiones que solo tienen necesidad de presentarse para que se vean resueltas, y tal es ésta. Los pueblos conocen lo que es bueno, y sienten una

inclinación invencible a preferirlo. No hubo uno sólo en todo el Estado de Xalisco que no se convenciera de las ventajas de las repúblicas unidas en federación.”<sup>34</sup>

También dio muestras de respeto al derecho de auto determinarse de cada provincia.

“Todas las provincias son iguales en derecho: la libertad, la seguridad y el empeño de promover su bien común, a todas compete y por esto todas pueden constituirse del modo que juzguen más conveniente a su voluntad general.”<sup>35</sup>

Jalisco entendió magistralmente la fórmula del federalismo, habremos de desentrañar el Manifiesto.

“Es aquella — afirma el Manifiesto—que constituye a cada provincia en un estado independiente, que toma sobre si el derecho particular de hacer su prosperidad y fortuna; es aquella que deja separadas a cada provincia en el goce de todos sus bienes y derechos privativos, los compromete en cuanto a estados federados, a no ejercer si no de común consentimiento ciertos atributos de la soberanía, sobre todo los que conciernen a su defensa mutua contra los enemigos de fuera; es aquella que constituye a cada provincia árbitro y señora de sus intereses particulares, y sujeta a las demás en los intereses que a todos competen. Es decir, es un conjunto de estados perfectos, tan estrechamente unidos, que no hacen más que un solo cuerpo con respecto a las cosas que les interesen en común, aunque cada uno de ellos conserve por otra parte una soberanía plena independiente de los otros.”<sup>36</sup>

*El manifiesto* sienta sobre el particular algunos principios indiscutibles, siendo el primero el que nunca deberá discutirse la absoluta soberanía de cada una de las provincias:

*Antes de designar la diputación la forma de gobierno del estado, tuvo por conveniente fijar algunos Artículos, con el título de principios generales relativos a... su soberanía. Mucho menos debió dudar la diputación de la soberanía e independencia de este estado de Xalisco,*

---

<sup>34</sup> Barragán, Barragán, José op.it. p. 159.

<sup>35</sup> Op.it. p. 158

<sup>36</sup> Op.it. p. 160

*puesto que la nación mexicana se halla en estado de constituirse del modo que acomode, por haberse disuelto el pacto social celebrado con el anterior gobierno de México y haber reasumido en consecuencia las provincias sus naturales derechos, sin que pueda haber entre una y otra la menor desigualdad.*

Este principio se anunciará en el artículo 3 del *Plan de Gobierno Provisional del nuevo Estado de Jalisco*.<sup>37</sup>

*Artículo 3. El estado de Jalisco es libre, independiente y soberano de sí mismo, y no reconocerá otras relaciones con los demás estados o provincias que las de fraternidad y confederación.*

*tampoco deberá haber intromisión en materia de nombramientos para cargos públicos y los mismos cargos militares y toda clase de dignidades, honores y distinciones pues Jalisco quiere disponer de todos los empleos sin distinción.*

*Guadalajara quiere quedar dueña de sus rentas públicas, para conocerlas, arreglar su administración y aligerarlas. La federación no podrá absorber los tesoros de las provincias, como una propiedad.*

La nueva Galicia, siguiendo el orden natural de los acontecimientos, y sin contrariar en nada la naturaleza de las cosas se transformó en un Estado Independiente.

Todos estos postulados, fueron los argumentos esgrimidos por las Provincias para forzar la adopción del Sistema Federal; no fue un acto simplista del Constituyente de tomar prestado el régimen federal de la Constitución de Filadelfia y adaptarlo a nuestra realidad muy diferente a la americana.

El Sistema Federal surgió en Norteamérica, después de Connecticut con singularidades debidas a la presión de las 13 colonias, que pedían igualdad y exigían un sistema de competencias que garantizará su soberanía (la llamada soberanía residual). En nuestro País, el federalismo permitió unir a las provincias en torno a la idea de independencia, libertad, igualdad, pero sobre todo de respeto a una vida regional diferente a la metrópoli. El federalismo rompió con la inercia

---

<sup>37</sup> Op.it.p. 161

de la anarquía, desigualdad, centralismo e inequidad, para abrir nuevos cauces a una nación que ya había despertado y miraba con anhelo su nuevo porvenir.