



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

R T E

# REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA Y EN LA AMÉRICA COLONIAL

(CON UN APÉNDICE DE LA BIBLIOGRAFÍA DEL AUTOR)

Indios de Perito

PARIA

Indios Palenques

NUEVA ANDALU

SIA

Iwarepice

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1997

CUADERNO

DE LA CÁTEDRA FUNDACIONAL

DR. CHARLES BREWER MAUCÓ

"HISTORIA DEL DERECHO EN VENEZUELA"

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

Nº 1





ALLAN R. BREWER-CARÍAS

REFLEXIONES SOBRE  
LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DEL ESTADO EN VENEZUELA  
Y EN LA AMÉRICA COLONIAL

(CON UN APÉNDICE DE LA BIBLIOGRAFÍA DEL AUTOR)

CUADERNO DE LA CÁTEDRA FUNDACIONAL  
DR. CHARLES BREWER MAUCÓ  
SOBRE "HISTORIA DEL DERECHO EN VENEZUELA"  
UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

Nº 1

Editorial Jurídica Venezolana

Caracas / 1997

© ISBN 980-365-016-5

by Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

Apartado Postal 17.598. Caracas 1015-A. Venezuela

Diagramación, composición y montaje por Arelis M. Torres A. en letra Footlight MT Light 13, sobre 12, mancha 154 X 220.

La portada es una reproducción del mapa *Venezuela cum parte Australi Novae Andalsviae*, "Amstelodami Guiljelmus Blaeuw excudit" publicado en *Tonneel des Aerdrycx ofte Niewa Atlas*, editado por Wilhelm y Johannes Blaeu, 1635.

## NOTA EXPLICATIVA DE UN LIBRO REGALO

Este libro contiene el texto de seis discursos y conferencias leídos en los últimos años en Madrid, San Cristóbal, Bogotá, Caracas y Maracaibo, en los cuales he hecho reflexiones históricas sobre la organización territorial del Estado en Venezuela, y sobre sus raíces en la América Hispana Colonial.

Se constatará de su lectura que soy de los que piensan que, por supuesto, las instituciones políticas contemporáneas de nuestros países hispanoamericanos no se entienden, sin tener claras las raíces que originaron la formación de los Estados en la América colonial, que tenemos que ubicar en la más fenomenal y amplia de las empresas colonizadoras de la historia universal: la colonización española en América, proceso que, lamentablemente, muchos latinoamericanos y peninsulares contemporáneos ignoran por completo, siendo como ha sido, la obra cultural más grande y espectacular de la historia de España.

Tan grande y colosal fue ese proceso que es precisamente, en América, donde ahora comienzan a quedar archivados y guardados como patrimonio propio, tantas tradiciones y principios hispanos que, lamentablemente, se han ido abandonando en la España de nuestros días, volcada ciegamente

hacia Europa y encerrada en sus propios regionalismos, donde incluso hasta el idioma castellano está proscribiéndose en escuelas y universidades, obra de un localismo que para los latinoamericanos es, simplemente, incomprensible. Es como si en cada uno de nuestros países se comenzara a pretender sustituir el idioma oficial, que por derecho propio de nuestras naciones es el castellano, por cualesquiera de las riquísimas lenguas indígenas que, en aras de la hispanoamericanidad, han quedado ubicadas hace tantos años en su justo lugar.

Estos textos tratan de la empresa española del descubrimiento, conquista y poblamiento de América, y de cómo se fueron configurando territorialmente las Repúblicas que se formaron desde el siglo pasado en tan extenso territorio, en particular de Venezuela; y de cómo esas raíces han condicionado inevitablemente nuestro devenir histórico durante los últimos dos siglos, tal como precisamente sucede, por ejemplo, con el federalismo venezolano.

Además, en este libro se publican dos Discursos de entrañables amigos, quienes en su momento fueron mis padrinos en sendos doctorados *Honoris Causa* que me confirieron la Universidad Carlos III de Madrid (1996) y la Universidad Católica del Táchira (1992). Se trata de Luciano Parejo Alfonso y de Pedro Nikken, con quienes, en España y en Caracas, me une una relación fraternal de aprecio y admiración, y a quienes una vez más agradezco sus generosas palabras.

Este libro lo publico como un regalo para mi familia y para mis amigos; y es justo que así sea, pues considero que la amistad no sólo es una virtud sino que, como decía Arisóteles “es lo más necesario para la vida”.

Y agregaba:

«Sin amigos nadie querría vivir, aun cuando poseyera todos los demás bienes; hasta los ricos y los que tienen cargos y poder parecen tener necesidad sobre todo de amigos; porque ¿de qué sirve esa clase de prosperidad si se la priva de la facultad de hacer bien, que se ejerce preferentemente y del modo más laudable respecto de los amigos? ¿O cómo podría tal prosperidad guardarse y preservarse sin amigos? Porque cuanto mayor es, tanto más peligra. En la pobreza y en los demás infortunios se considera a los amigos como el único refugio. Los jóvenes los necesitan para evitar el error; los viejos para su asistencia y como una ayuda que supla las menguas que la debilidad pone a su actividad; los que están en la flor de la vida, para las acciones nobles: «dos marchando juntos» (*Iliada*, X,224), así, en efecto, están más capacitados para pensar y actuar. Parece darse de un modo natural en el padre para con el hijo, y el hijo para con el padre, no sólo entre los hombres, sino entre las aves, y en la mayoría de los animales, y entre los miembros de una misma raza, sobre todo entre los hombres; por eso alabamos a los que aman a sus semejantes. Puede verse en los viajes cuán familiar y amigo es todo hombre para el hombre. Parece además que la amistad mantiene unidas a las ciudades, y que los legisladores consagran más esfuerzos a ella que a la justicia: en efecto, la concordia parece ser algo semejante a la amistad, y es a ella a lo que más aspiran, mientras que lo que con más empeño procuran expulsar es la discordia, que es enemistad. Y cuando los hombres son amigos, ninguna necesidad hay de justicia, mientras que aun siendo justos necesitan además de la amistad, y parece que son los justos los que son más capaces de amistad.

Pero la amistad no es sólo algo necesario, sino algo hermoso. Efectivamente, alabamos a los que aman a sus amigos, y el tener muchos amigos se considera como una de las cosas mejores, y hasta identificamos en nuestra opinión hombres buenos y amigos.» (*Ética a Nicómaco, Libro VIII, I*).

Por supuesto, el mejor regalo que uno podría dar a su familia y a sus amigos es el tiempo, pero como éste a veces es escaso, y aunque se que no lo sustituye, he querido regalarles este libro.

En estos días, lamentablemente, uno tiende a estar atrapado por el tiempo, y a no tener tiempo, sin darnos cuenta que es un recurso no renovable, y que aunque no lo hemos perdido, a veces si lo hemos dejado de dar a la familia y a los amigos.

Recientemente Angeles Mastretta lo recordaba, así:

«Hemos olvidado el placer que otros encontraron en las tertulias, la radiante voluntad con que otros supieron ser generosos con su tiempo. Supieron darlo a los amigos siempre que fue necesario, darlo al ocio y la contemplación, darlo a la hermosa lengua que hablamos. Darlo al sueño y al placer de tocar a los otros sin mediar las horas y tener que salir corriendo.»

Y agrega,

«...quizá por eso mantenemos amistades largas y nos resultan entrañables los amigos a quienes conocimos cuando jóvenes, con los que convivimos cuando nuestro tiempo era lo único que podíamos regalar, de los que conservamos para siempre un regalo que ya no se regala: horas y horas de teléfono adolescente, tardes enteras de cuchichear secretos que a nadie sino a uno le importaban. Quizá porque aún vale lo que vale, nuestros amigos de verdad son aquellos con los que en cualquier época, pero más aún en ésta, hemos tirado a la basura la necia idea del tiempo, con los que el pasado nunca es algo lamentable y siempre algo por evocar, con los que el futuro no se prevé, se invoca y el presente es un derroche de historias, recuerdos y profecías.» (*Puerto Libre*, México 1997).

Pero la verdad es que no debemos lamentarnos por algún tiempo perdido o dejado de dar, pues en definitiva, lo que tenemos es que vivir el presente con vistas al futuro.

En todo caso, para los que tenemos una necesidad vital de escribir, si algo es de uno o hecho por uno mismo, a lo cual le hemos dedicado todo el tiempo imaginable, y que uno puede regalar, con tiempo, es lo que uno escribe, sobre todo cuando la escritura es una forma de comunicación.

En 1958, iniciando mis estudios de derecho y rodeado de un grupo entrañable de amigos, codirigí un periódico mensual universitario, OPINION que, con el apoyo de quien luego sería mi suegro, Andrés Leal Soto, circuló quincenalmente durante ese año en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad Católica Andrés Bello, en Caracas. Fue mi primer contacto directo con la actividad editorial, el linotipo, el plomo y la tinta y en ese periódico publiqué mis primeros artículos. Con este libro, por tanto, estoy celebrando 40 años desde que apareció publicado mi primer trabajo.

Durante estas cuatro décadas, he publicado muchos libros y artículos, no existiendo, salvo en los archivos de mi casa y en los procesadores de mis secretarías, un índice bibliográfico actualizado y accesible de los mismos, lo que hace que yo mismo, algunas veces, encuentre dificultad en ubicar un trabajo u otro. Por ello, y también como regalo a quienes tantas veces me preguntan sobre dónde está publicado tal o cual artículo, o sobre si tengo algo editado sobre tal tema, como apéndice a este libro, publico la información bibliográfica de mi obra, en forma cronológica.

Como siempre, se me preguntará que cómo he hecho y que cómo hago, y la respuesta no es otra que tiempo, dedicación de horas,

horas y horas al trabajo —lo que se que mi familia y mis amigos han constatado a través de la vida, con reclamos inclusive—. Ello no hubiese sido posible sin el apoyo y amor de Beatriz, quien precisamente durante los últimos 37 años ha aceptado y respetado mis horas de trabajo, incluso en casa. Además está la colaboración que siempre he tenido de mis auxiliares y secretarías durante todos estos años y, muy particularmente desde hace varios lustros, de Aimara Ramos, en el Instituto de Derecho Público y de Arelis Torres en Baumeister & Brewer; y más recientemente de Francis Gil, también en Baumeister & Brewer, y de Mirna Pinto, en la Editorial Jurídica Venezolana.

Después de tantos años de escribir, en algún momento pensé, quizás para justificar la magnitud de mi obra, que se trataba de una deformación intelectual de tener que escribir para llegar a entender o pretender saber; pero la verdad es que de lo que se trata es de una necesidad vital, de algo para lo cual uno vive y lo satisface. Como lo dije en mi discurso con motivo de recibir el doctorado *Honoris Causa* de parte de mi queridísimo amigo, el Rector de la Universidad Católica del Táchira, José Del Rey Fajardo S.J.:

«Si sé, que nunca me he cansado ni hartado de saber, y que procuro no acostarme sin haber aprendido algo nuevo, sea de los libros, de la reflexión, de la conversación, de la amistad, y, por qué no decirlo, de la escritura.

¡La escritura! Quiero decirles, que estoy consciente de mi obra escrita, de la cual me siento muy orgulloso. Escribir es y ha sido parte esencial de mi vida, al punto de que si se me pidiera que definiera, en pocas palabras, lo que he hecho en los últimos treinta y cinco años, yo podría responder con una sola palabra: ¡escribir!

Y, ciertamente, además de todas las cosas que he hecho, me he pasado la vida escribiendo. He allí la respuesta a la incógnita que muchas personas, e incluso amigos, se han formado respecto de mi obra escrita, cuando me preguntan: ¿Cómo haces? ¿De dónde sacas el tiempo para escribir tanto?

Y les voy a confesar, no tanto de dónde lo he sacado, pues allí está cumplido y el tiempo es invariable, sino por qué he tenido y tengo esa necesidad intelectual de escribir. Estoy convencido que ello tiene su origen, paradójicamente, en ciertas dificultades de lenguaje y escritura que tuve en mis estudios primarios y de bachillerato, que tuve que corregir, con voluntad y disciplina al iniciar mis estudios universitarios. Esas dificultades, en efecto, me obligaron desde mis primeros años de estudiante universitario, a escribir para poder aprender. La sola lectura y análisis de los textos, al contrario de lo que sucedía y sucede con la generalidad de las personas, no me era suficiente para aprender.

Para entender, comprender, analizar, sintetizar y exponer un tema o un problema, en mi caso, descubrí, a temprana edad académica, que tenía que escribir, de manera que si el asunto no estaba escrito, simplemente no podía decir que lo sabía, por lo que para mí no existía.

¡Se imaginan tremendo problema! Se imaginan ustedes, además, todas las horas de estudio que ello me llevó y me lleva aún...

Ciertamente, yo he sido disciplinado, pero eso sí, sin aburrimiento. Les puedo decir que en mi trabajo intelectual, académico y profesional, hasta ahora no me he fastidiado nunca, al contrario, lo he disfrutado; pues, además, no he dejado de hacer todas las cosas que debe o puede hacer el hombre de nuestros días.

No hay, por tanto, nada excepcional en mi obra escrita, salvo ser el producto de lo que he llamado una “deformación intelectual”.

Ello, entre otras cosas, me hizo entrar desde muy temprana edad, en el mundo de los libros. Al escribirlos, tuve que aprender a editarlos y a conocer los secretos de la impresión, y en algún rato de ocio, incluso, a encuadernarlos. Así, me metí al mundo de la imprenta, y como todo editor, me he habituado al olor del plomo y de la tinta, que terminan por ser parte de uno. De un mundo donde los ruidos de los linotipos y de las impresoras, de las guillotinas y cosedoras se convierten en familiares. Y allí uno termina viendo la obra concluida. No se imaginan ustedes el goce que significa tener en las manos, *in situ*, en los talleres mismos, ¡el primer ejemplar de un libro!

Pues en ese mundo, debo recordarlo esta noche, fue donde yo conocí a nuestro Rector, José Del Rey Fajardo. No fue en las aulas del San José de Mérida, pues salí de estudiante del Colegio, a mitad de los cincuenta, el año anterior al cual él llegó al Colegio como joven maestrillo jesuita; ni fue en las aulas universitarias donde trabaríamos amistad, pues él enseñó en la Universidad Católica Andrés Bello y yo en la Universidad Central de Venezuela. A José Del Rey Fajardo lo conocí en las imprentas de Editorial Arte, casa con la cual hemos trabajado desde hace muchísimos años, y nuestra amistad surgió del contacto casi diario que allí teníamos, él con sus libros y yo con los míos, sin que nadie nos presentara. ¡Nos presentaron los libros!

Debo a mi obra escrita, por tanto, la satisfacción de haber tenido la oportunidad de conocer a nuestro Rector, quien además de todas las excelencias que lo rodean como humanista, universitario y sacerdote, es un amigo, y un amigo leal.

Pero, además de ello, el valor que para mí tiene mi obra escrita, es la satisfacción que he tenido, en la edad madura, de poder ver los frutos de un esfuerzo ininterrumpido de investigación y docencia que, debo señalarlo con modesto orgullo, ha influido definitivamente en el pensamiento jurídico jus publicista venezolano contemporáneo.

Yo estudié el Derecho Constitucional y Administrativo en la Universidad Central de Venezuela a finales de los cincuenta, y comencé a dar clases de Derecho Administrativo en 1963. Yo sí sé en qué estado se encontraba la bibliografía jurídica venezolana, de esas materias, en ese momento: en cero. En treinta años todo ha cambiado y hasta nos damos el lujo de tener una Revista trimestral dedicada al derecho público. Eso es un signo de avance y consolidación de nuestras disciplinas, de carácter objetivo, incuestionable.

Yo he tenido la suerte de haber sido parte y actor en ese proceso de progreso y de ver la influencia que ha tenido lo que he investigado, escrito y publicado en el desarrollo de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina venezolana en nuestra disciplina. Ello, por supuesto, me ha hecho ganar muchos amigos, entre los cuales están mis alumnos, pero sabiendo que la mayoría de ellos son amigos desconocidos, que han entrado en contacto conmigo a través de la consulta y lectura de mis trabajos, y a quienes en mas de una ocasión he ayudado, sin saberlo, a resolver sus problemas jurídicos. Son los “amigos silenciosos” de los cuales hablaba hace algún tiempo el Presidente del Colegio de Abogados del Estado Táchira, que cuando he tenido la fortuna de conocerlos personalmente, surge la sensación mutua de que nos conocemos de antes.

Pero, por supuesto, también estoy consciente de que los logros y éxitos originan reacciones. Sé que la influencia que mi pensamiento ha tenido en el mundo del Derecho Constitucional y Administrativo, me ha generado muchos enemigos: esos que ven en cada artículo o libro publicado, la comisión de un delito, que en su mediocridad, consideran como imperdonable. Por ello, ladran, particularmente en horas en que los valores de la sociedad están en crisis o están invertidos, como nos está sucediendo ahora en nuestro país...

Y en esta situación de valores invertidos, los sabemos, abundan los *cinocéfalos*, especie mitológica de hombres que

no pueden hablar sin interrumpirse a cada momento para ladrar. La prensa, en estos días, está llena de estos especímenes.

Pero, como decía Antonio Machado, por boca de Juan de Mairena, estemos todos claros:

*«la verdad es lo que es  
y sigue siendo verdad,  
aunque se piense al revés.»*

Y yo estoy claro, el hombre no es más grande porque lo alaben, ni más pequeño porque lo vilipendien. El hombre es él mismo, solo, con su conciencia, y como se ha hecho. Por ello, he procurado siempre seguir el sabio consejo de que nunca debe perderse contacto con el suelo, porque sólo así tenemos una idea aproximada de nuestra estatura.»

Por supuesto, el escribir y tanto escribir, me ha llevado a elaborar teorías, incluso sobre la técnica misma de la escritura, que para ser tal, debe ser, por supuesto, a mano. De resto es teclear.

Soy de los que he escrito y creo que seguiré escribiendo a mano; sin desconocer, por supuesto, las bondades infinitas de los procesadores de palabra, sin duda, una de las más importantes invenciones del mundo contemporáneo. Basta recordar, para los que ejercemos la profesión de abogado, los malabarismos que teníamos que hacer hace más de 20 años, para corregir y rehacer escritos y documentos, sólo con máquinas de escribir.

Pero tengo cuarenta años escribiendo mis trabajos a mano, y a estas alturas no pienso cambiar, a pesar de que comencé a dominar el teclado de las máquinas, cuando junto con mi amigo de siempre, Alberto Baumeister Toledo, en 1960, trabajamos de escribientes en los Tribunales, por cierto, Tribunales bien distintos a los actuales.

Escribir a mano por muchas horas requiere una cadencia que entre otros factores, resulta de combinar el movimiento de la mano y de los dedos, con la pluma, la tinta y papel. En cuanto a la tinta, densa preferiblemente, —jamás lápiz o bolígrafo, instrumentos con los cuales sólo se puede firmar o escribir algunas líneas o incluso páginas, pero con los cuales físicamente es imposible escribir horas seguido—; en cuanto al papel, liso preferiblemente, de manera que la tinta no se absorba y el papel no frene el movimiento de los dedos y la mano sobre el mismo. Y el papel en hojas que más bien tengan más líneas que menos, para poder visualizar todo o casi todo el texto escrito, rápidamente, con escritura que plasmo en una sola cara de cada hoja. La página de atrás es para completar el texto, o, simplemente, para que quede en blanco, facilitando el manejo del manuscrito.

Sí; a estas alturas de mi vida confieso que he escrito a mano todo lo publicado, y lo he hecho, además, en solitario. Aparte de alguno que otro artículo de Revista y algunos libros escritos en coautoría, todos los otros textos han sido producto de horas y horas, días y días, semanas y semanas, meses y meses y años y años de trabajo solitario, lo cual es lo normal en Venezuela, en contraste con otros países, incluso en la ardua y lenta tarea de completar las referencias bibliográficas. Todo ello, acompañado del trabajo universitario que exige que uno trabaje para los alumnos y para los instructores y asistentes, orientándolos, leyéndoles los manuscritos, corrigiéndoles el sistema y método de exposición, sugiriéndole la consulta de bibliografía, e impulsándolos a publicar.

Mi experiencia personal de ello es no sólo haber empujado y estimulado a tantos profesores de la Facultad a publicar, sino en

definitiva, el haber terminado fundando la *Editorial Jurídica Venezolana* y la *Revista de Derecho Público*, —con el apoyo incondicional de mi querida amiga Isabel Boscán de Ruesta, y la dedicación de mi también querida amiga Mary Ramos Fernández, responsable de la Editorial y de la Revista—, precisamente para que los jóvenes y los no tan jóvenes profesores y profesionales, pudieran tener un vehículo para publicar sus trabajos.

Como lo dije en las palabras que leí en el acto de creación de la Cátedra Fundacional de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, en 1991 y que se debe a la iniciativa de mi querido amigo León Henrique Cottin:

«En estas tareas del intelecto, definitivamente, los logros no son de un día para otro ni se pueden obtener en escasos años...

Por supuesto, siguiendo la carrera larga y de largo aliento, también aparecen las horas y días de cansancio, de dudas y de desazón; pero de cada parada en el camino siempre salen nuevas fuerzas para seguir adelante. Es claro que no llega muy lejos quien nunca sienta cansancio, y menos aún quien piense que ya llegó y pretende estar de regreso. Como Antonio Machado nos lo recuerda en sus proverbios y consejos del profesor apócrifo Juan de Mairena:

*«Los hombres que están siempre de vuelta en todas las cosas, son los que no han ido nunca a ninguna parte. Porque ya es mucho ir; volver; ¡nadie ha vuelto!.»*

En el camino transcurrido, en mi camino de la vida, por otra parte, debo decirles que nunca ha habido un plan

preconcebido. Los pasos han sido el camino, y nada más, y nunca he tenido la vida ceñida a cordeles que trazan sendero alguno y menos colocados por otras personas. Por tanto, es la vida la que ha trazado el plan, viviendo.

Nunca he sido esclavo de lo que otros han señalado, y me he escapado de las casillas de muchos, por supuesto, provocando irritación. Eso sí, siempre he estado atento a lo que provoca el paso de la Caravana. Como lo dijo Don Quijote:

*«Ladran Sancho, señal de que cabalgamos.»*

La verdad es que la libertad ha sido el signo de mi conducta, atada sólo a mí mismo, a mis principios y a mis amigos. He aprendido a tener amigos —que para mí son para siempre— y a no tenerlos, y no soy de los que piensan que ya tengo el cupo cerrado para los nuevos amigos. Al contrario, pienso que cada nuevo amigo que ganamos en la vida nos enriquece, más que por lo que nos da, por lo que nos descubre y por lo que le damos, sin pedir.»

Pero como decía Aristóteles, está claro que la amistad también se da de un modo natural en el padre para con el hijo, y el hijo para con el padre. Por eso, este regalo va también para mis padres, Charles Augustus Brewer Maucó y Margarita Carías de Brewer, con ocasión de los 60 años de vida matrimonial que celebran este año, y para mi suegra Josefina Donzella de Leal; y por tanto, para mis hermanos: Charles Brewer Carías, Tony Brewer Carías, Jimmy Brewer Carías, Lilly Brewer de Zucchi, Dennis Brewer Carías, Edgard Leal y Josefina Leal, para sus esposas, esposos e hijos; para mis hijos, Allan R. Brewer Leal, Michelle Brewer de Mérola y Eric Brewer Leal, para sus esposas y esposos, Amada Cappellín de Brewer, Andrés Mérola Villani y

Caterina Balasso de Brewer, para mis nietos, Allan, Mark y Kevin Brewer Cappellín, Andrés, Nicolás y Federica Mérola Brewer, y el que viene Brewer Balasso; y, en fin, para toda mi familia.

Hace cien años que llegó a las costas de Venezuela Mathias Brewer Andral, mi abuelo, y aquí fundó una gran y respetada familia, cada vez más extensa. Estoy muy orgulloso de ella, y particularmente, de mis hijos. Le doy gracias a Dios y a Beatriz por ser como son, y por lo que cada uno ha sabido hacerse.

Si, el tiempo pasa; y a medida que transcurre, los hechos relevantes se llenan de años. Por ejemplo, este año, los de la Promoción de Abogados de 1962 (Promoción Rafael Pizani) cumplimos 35 años de graduados. Un motivo más para regalar este libro.

Pero lo importante, ante el tiempo, es que este no agobie, ni pame, ni inhiba. La sensación cotidiana de sentir que a pesar de todo lo hecho, tenemos todo por delante, tanto el mundo como la vida, es estimulante; y ello, aún cuando estemos conscientes de que la muerte puede aparecer en cualquier momento, pues ella no tiene edad.

En todo caso, frente a cualquier triunfo o tropiezo, la reacción es la que siempre les digo a mis amigos: Ahora es cuando!

Ahora es cuando tenemos que hacer y ahora es cuando tendremos presencia en lo que hacemos.

*Caurimare, Septiembre 1997*

I

REFLEXIÓN EN MADRID:

CARLOS III Y LA

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

DEL POBLAMIENTO EN

AMERICA\*

\* Texto del Discurso leído en el *Acto de Conferimiento del Doctorado Honoris Causa* de la Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, Madrid, 3 de octubre de 1996.



Para cualquier profesor universitario, y particularmente para aquellos que exhibimos como la credencial más preciada de nuestra vida el haberla dedicado con gusto a la docencia y a la investigación, recibir un Doctorado *Honoris Causa* es un honor que nos llena de satisfacción y gratitud. Por ello, mis primeras palabras en este acto tienen que ser de agradecimiento a la Junta de Gobierno de esta Universidad por el honor conferido; agradecimiento que, con la venia del Magnífico y Excelentísimo Señor Rector, personalizo en mi entrañable amigo de tantos años, y cómplice de tantas empresas académicas entre España y Latinoamérica, el Profesor Luciano Parejo Alfonso, Vicerrector de Profesorado y Secretario General de esta Casa de Estudios, desde ahora mi Universidad.

Pero para un profesor latinoamericano, de aquel todavía lejano, ignoto e incomprendido mundo para tantos peninsulares contemporáneos, recibir un honor como éste de una Universidad española, y particularmente de la más dinámica Universidad de Madrid por haber sido lo que es en sólo siete años de existencia, es una distinción extrema que sin duda, abruma.

Si a ello se agrega que ésta es quizás la única Universidad de la Península con vocación hispanoamericana y que, además, lleva el nombre de Carlos III, recibir este honor para un venezolano, es más de lo que se podría normalmente desear en la vida académica, pues a ese singular Monarca borbón, el último de los Monarcas españoles del Antiguo Régimen, los venezolanos

le debemos la existencia misma de Venezuela, como Estado-Nación.

## I. CARLOS III Y LOS CAMBIOS AMERICANOS

Carlos III, realmente es el responsable de todos los cambios institucionales operados en América a finales del Siglo XVIII. Después de reinar durante 25 años en Nápoles, como Rey de las Dos Sicilias y duque de Parma y Plasencia, apenas instalado en Madrid en 1759, habría de producir el giro más importante de la política colonial de la Monarquía española hacia América, que en ese momento poseía el mayor conjunto colonial existente. Ese giro partió del apoyo que le dio a Francia contra el expansionismo británico hacia el Atlántico, lo que produjo la declaratoria de guerra por parte de Inglaterra.

Como consecuencia de esa guerra llamada de los Siete Años, las escuadras inglesas tomaron La Habana, el puerto más importante del Caribe y punto clave de las comunicaciones entre España y América, y además, ocuparon Manila, en las Filipinas. El único éxito español de esta guerra fue la ocupación de una colonia Portuguesa, la de Sacramento, en la orilla oriental del Río de La Plata frente a Buenos Aires, hoy en territorio de la República oriental del Uruguay.

La desdichada guerra concluyó con el triunfo de Inglaterra que quedó como la primera potencia marítima, pero el Tratado de París de 1763 que le puso fin, había cambiado la faz de América.

En efecto, como consecuencia del mismo los dominios ingleses se consolidaron en Norteamérica, formando una fachada continua en toda la costa atlántica del continente, pues habían pasado a Inglaterra tanto las posesiones francesas en el Canadá

como las posesiones españolas en las dos Floridas. Estos dominios abarcaban las tierras descubiertas por España en las primeras décadas del Siglo XVI desde la desembocadura del Mississippi hasta el Atlántico, incluyendo hacia el Norte en la Península de la Florida a la ciudad de San Agustín, la más antigua que los españoles habían fundado en lo que es actualmente territorio de los Estados Unidos.

En compensación por su participación en la guerra, Francia cedió a España la colonia de la Luisiana, que si bien aparentemente le daba penetración por el Mississippi al interior de Norteamérica, quedaba reducida a la ciudad de Nueva Orleans. Inglaterra, por su parte, devolvería a España a La Habana y Manila, recuperando para Portugal el enclave en el Río de La Plata.

Pero el antagonismo mutuo, realmente no había terminado. No habían transcurrido trece años desde la firma del Tratado de París, para que los derrotados, cada cual con sus motivaciones, encontraran el desquite frente a Gran Bretaña. Francia había financiado y apoyado la revolución de las trece colonias británicas en Norteamérica, y la declaración de Independencia de las mismas en 1776, lo que dio fue la ocasión a España para buscar afianzar su política de defensa de América y profundizar su lucha contra las amenazas inglesas en el Caribe; y si bien la posición española a favor de la independencia de las Colonias norteamericanas no había sido tan abierta como la de Francia, en 1779 ya había roto, de nuevo, sus relaciones con Inglaterra.

La nueva guerra entre Francia, España y Gran Bretaña concluyó con el Tratado de Versalles de 1763, en el que se obligó a Inglaterra a reconocer la independencia de sus antiguas Colonias

y a abandonar, a favor de España, tanto a Menorca como a sus pretensiones sobre las dos Floridas.

En esta forma, bajo el reinado de Carlos III el Imperio hispanoamericano había llegado a su máxima extensión de 8 millones de kilómetros cuadrados, pero con la independencia norteamericana, el peligro de que el ejemplo se siguiera en las Colonias de América española comenzaba a aflorar. Esto lo destacó el Conde de Aranda, embajador entonces en París, al señalar al Rey que la independencia de las Colonias inglesas había sido para él “motivo de dolor y temor”, porque desde ese momento las Colonias españolas se hallaban “expuesta a las más terribles conmociones”, ya que —constataba con razón—, “Jamás han podido conservarse largo tiempo posesiones tan vastas, situadas a tan gran distancia de la metrópoli...”

Sus temores estaban bien fundados, y los ratificó al dudar incluso sobre el partido que había tomado España. Decía:

*«Prescindiendo de opinar si para España hubiera sido mejor que las colonias inglesas no hubieran tomado el partido de la rebelión, por el mal ejemplo que un día u otro puede trascender a nuestra América española, tan extendida y no toda igualmente denominada; o si puestas ya las cosas en la crisis presente, debiéramos desear el mal éxito de los ingleses.»*

Aquel ejemplo, en todo caso, estaba dado. La consumación de la independencia de las colonias españolas en América, en realidad, lo que requería era que en los territorios del antiguo Nuevo Mundo se dieran las bases para el surgimiento de nuevos Estados, es decir, en su concepción más elemental, allí donde hubiera una población asentada permanentemente en un territorio, con gobierno propio. Y ello estaba a punto de ocurrir.

## II. LA ORGANIZACIÓN DEL POBLAMIENTO DE AMERICA

En efecto, el vasto territorio de la Corona española en el Nuevo Mundo se había ido organizando con instituciones propias, diseñadas para América, conforme el poblamiento iba avanzando. Había entonces población en territorios demarcados. Faltaba el gobierno propio, que fue el producto de la Revolución Hispanoamericana iniciada cuando en la Península Ibérica de la autoridad de la Corona sólo quedaba un enclave en la isla de León, en Cádiz, consecuencia de la invasión napoleónica.

En cuanto a la población, debe recordarse que la América española fue, ante todo, producto de una descomunal operación de poblamiento desarrollada en los dos siglos y medio que precedieron el reinado de Carlos III. Ningún país del mundo, en toda la historia de la humanidad, ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un período de tiempo tan corto, y en una forma tan regular y ordenada como España lo hizo en América. La «ciudad ordenada» fue la creación española en América, y a ella precisamente he dedicado un ensayo histórico-jurídico-urbanístico que con todo afecto y agradecimiento he entregado a esta Universidad, con motivo de esta ocasión tan especial.

Lo interesante del proceso de poblamiento de América que destaco en ese ensayo, es que no sólo tuvo móviles de conquista tendientes a asegurar territorios descubiertos, sino que respondió a una exigencia jurídica impuesta por el derecho que rigió en tiempos del Descubrimiento y Conquista, que era el derecho castellano, contenido en el *Código de las Siete Partidas* que conforme lo indicaban las *Leyes de Toro* de 1504, se aplicaba supletoriamente.

En dicho Código, en particular, se regulaban las maneras como se ganaba señorío en relación a un Reino existente, lo cual sólo se podía dar de cuatro formas: por herencia, por elección voluntaria, por matrimonio con heredera del mismo o por concesión pontificia o imperial.

Pero en la empresa iniciada por Colón en América, el objetivo no era adquirir señorío de un Reino existente y menos cuando comenzó a quedar claro que en esas tierras verdaderamente había aparecido un increíble e inconcebible Nuevo Mundo, que se hallaba intercalado en medio del Atlántico, entre Asia y Europa, contra todos los conocimientos geográficos de la época que no admitían nada distinto fuera de Europa, Africa y Asia.

Para adquirir señorío sobre el Nuevo Mundo, por tanto, había que acudir a otra regla del *Código de las Siete Partidas* y era la que prescribía que cuando se hicieren nuevas islas en el Mar —por ello para la denominación cartográfica inicial de todo lo que se iba descubriendo en el Nuevo Mundo, se utilizó la palabra “Ysla”—, la manera de adquirir señorío sobre ellas correspondía “a aquél que la poblare primeramente”.

Por tanto, el título jurídico para incorporar las nuevas tierras a la Corona de Castilla fue el poblamiento, y precisamente por ello, a diferencia de los ingleses, los españoles en América fueron febriles fundadores de ciudades. Las Capitulaciones se dieron siempre con la obligación de poblar, y este hecho no sólo implicaba la toma de posesión de la nueva tierra en nombre de la Corona sino, que en definitiva, era el elemento central de la demarcación de la jurisdicción de la Gobernación de cada Adelantado y de la Provincia que la asentaba.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que las Capitulaciones otorgadas para descubrimiento y colonización, particularmente

en Tierra Firme, siempre se dieron indicándose solamente la línea de la costa, de modo que tierra adentro la jurisdicción llegaba hasta donde se poblare. Así sucedió, por ejemplo, con las Capitulaciones dadas para descubrir y poblar los territorios de lo que fue la Provincia de Venezuela, que sólo indicaban sitios en la costa del mar Caribe, desde Maracapana al Cabo de La Vela, pero que hacia el Sur, indicaban que se extendían “de la una a la otra mar”. Esta otra mar era el Mar del Sur, que luego resultó ser el Pacífico.

### III. LA IMPORTANCIA DE FUNDAR PUEBLOS, VILLAS Y CIUDADES

En todo caso, la sola penetración en el territorio no bastaba para asegurar el ámbito de la Gobernación y de la Provincia, sino que para ello era necesario poblar, es decir, fundar pueblos, no limitándose esta operación al simple hecho de establecer un campamento o una ranchería. Poblar, por sobre todo, como pieza esencial de la política de la Monarquía de ocupación territorial en América, era fundar ciudades y villas, mediante Acta levantada con toda la solemnidad necesaria por Escribano, donde se fijaba el término territorial de la población, y se designaban sus autoridades. Por ello, a diferencia de las ciudades norteamericanas, todas las ciudades latinoamericanas tienen fecha precisa de fundación, lo que era jurídicamente necesario para demarcar el ámbito de cada Gobernación. De allí que muchos pueblos se tuvieron que fundar a la carrera, a la media noche, como sucedió en 1534 con Santiago de Quito por Diego de Almagro y Sebastián de Belalcázar a los efectos de que al día siguiente de aquella fundación formal, cuando llegase al mismo lugar el Gobernador de Guatemala Pedro de Alvarado, quien tenía Capitulación para descubrir en el Mar del Sur, se

encontrase con pueblo ya fundado en la jurisdicción que era de la Gobernación de Pizarro. Alvarado entonces se retiró, dejando parte de sus huestes, con las cuales meses después, se refundó la misma ciudad pero con el nombre de San Francisco de Quito.

Asimismo, Gonzalo Jiménez de Quesada, Teniente de Gobernación de la Provincia de Santa Marta, quien remontó el río Magdalena, al llegar a la actual Sabana de Bogotá en 1528, fundó a la carrera un pueblo con el nombre de la Ciudad Nueva de Granada, en la víspera de la llegada al mismo paraje de otros dos Adelantados, uno desde el sur, el mismo Sebastián de Belalcázar, Teniente de Gobernación de Pizarro en la Provincia del Perú, y otro desde el este, Nicolás Federman, Teniente de Gobernación de los Welsares en la Provincia de Venezuela. Todos reclamaron jurisdicción sobre esas tierras, de manera que también en este caso, meses después, en 1529, la ciudad fue refundada con la participación de las huestes de los tres hombres, con el nombre de Santa Fé de Bogotá; y de allí salieron inmediatamente para Cartagena, para embarcarse hacia España, donde debían dirimir sus derechos ante el Consejo de Indias, entidad que después de una década de pleitos, los reconoció a favor del Licenciado en derecho, Jiménez de Quesada.

El poblamiento, por tanto, como título jurídico para el establecimiento del ámbito de las Provincias y Gobernaciones, constituyó el acto más importante del proceso de conquista, al punto de que sólo se podían fundar pueblos con licencia de la Corona o de los Adelantados. En consecuencia, fundar pueblos sin licencia era un delito, que acarrearaba la pena de muerte. Esto explica lo que hizo Hernán Cortés, Alcalde de Santiago de Cuba, cuando desembarcó en 1519 en las Costas de Yucatán con la misión dada por el Gobernador de la Isla de buscar a otros

expedicionarios. Al percatarse de la riqueza del imperio Azteca que había descubierto, y consciente de que no tenía licencia para descubrir, conquistar y poblar, como buen conocedor del derecho que era, lo que hizo fue, aún sin licencia, fundar la Villa Rica de la Vera Cruz y de inmediato renunciar ante sus autoridades al mando del ejército y al mandato que tenía del Gobernador Velázquez. Acto seguido, los Alcaldes de la Villa recién nombrados por él, le dieron el título de Adelantado con lo que, quemando las naves para impedir el regreso, emprendió la conquista de México. Sin duda, la importancia de la riqueza descubierta y conquistada fue lo que le permitió salir airoso del largo proceso que le entabló Velázquez ante la Corte del Emperador Carlos V, del cual salió con el título de Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

En América, por fundar pueblos sin licencia hubo condenas a muerte. Un ejemplo preciso de ello son los acontecimientos que se sucedieron en torno a la fundación de la ciudad de Mérida, en la Provincia de las Sierras Nevadas en los Andes venezolanos, que en ese entonces formaba parte de la Provincia de Tunja y Pamplona del Nuevo Reyno de Granada.

El Alcalde de Pamplona, Juan Rodríguez Suárez, quien era oriundo de Mérida de Extremadura, en 1558 había sido encargado de una expedición hacia el norte para la búsqueda de minas de oro, en lo que se denominó la Provincia de las Sierras Nevadas. En lugar de descubrir minas fundó la ciudad de Mérida, nombrando a sus ríos con los mismos nombres de Guadiana y Albarrengas, fijándole su término que por supuesto competía con el que tenía la ciudad de Pamplona. Se le entabló juicio ante la Real Audiencia de Santa Fé, se le aprehendió y al año siguiente se lo condenó a muerte. Logró escapar de prisión

con la ayuda del Obispo de Santa Marta, y fue a dar a la ciudad de Trujillo en los mismos Andes Venezolanos, fundada por otro extremeño de Trujillo, Diego García de Paredes, quien lo acogió y nombró su Teniente de Gobernación. Cuando los enviados del Oidor de la Audiencia de Santa Fé llegaron a aprehenderlo, ante la orden escrita de arresto, el Alcalde les dijo tranquilamente que allí nadie sabía leer ni escribir sino el Ave María y el Pater Noster, y que sobre el hombre de la Capa Roja— como se conocía a Rodríguez Suárez— tenían las mejores referencias. La insistencia del Oidor de la Audiencia de Santa Fé fue tal, que envió al Gobernador de la Provincia de Venezuela, Don Pablo Collado, la orden de arresto, no sólo de Rodríguez Suárez sino de su protector García de Paredes. La respuesta de Collado fue la jurídicamente correcta: que la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fé no llegaba a la Provincia de Venezuela, la cual estaba sometida a la Audiencia de Santo Domingo, con lo que se consolidó el primer asilo político que se otorgó en América.

#### IV. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA AMÉRICA COLONIAL Y DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA

Pero junto con el poblamiento, como política imperial, la Corona española desarrolló en América una organización territorial propia para el Nuevo Mundo, que no existió en la Península con tanta regularidad, y que partió de la institución de la Provincia, inicialmente desdibujada geográficamente porque dependía del avance del proceso de poblamiento, pero posteriormente regularizada en todo el continente americano. América, así, se dividió en Provincias y éstas se agruparon en Virreinos y en Presidencias de Audiencias, de manera que para el momento en

el cual Carlos II publicó la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, todas las Provincias de los territorios americanos estaban agrupadas en los Virreinos de Nueva España y del Perú, y en las Presidencias de Audiencias de Santo Domingo, de Guatemala y de la Nueva Granada, ésta última, después, convertida en Virreinato. Recordemos, en contraste, que la división del territorio español de la Península en Provincias, fue una idea en la Constitución de Cádiz de 1812 y sólo comenzó a cristalizar a partir de 1833, cuando la institución provincial ya tenía tres siglos de existencia en los territorios americanos.

Esa organización territorial del Nuevo Mundo, de nuevo, es un contraste con la colonización inglesa de Norteamérica, pues en el Norte, Inglaterra no formuló política alguna de organización territorial. En el Imperio Hispanoamericano, en cambio, la organización del territorio recuerda la del vasto Imperio Romano en Europa y Africa.

Pero dada la magnitud del territorio y la lejanía con la metrópolis, a pesar del control que ejercía el Consejo de Indias, la organización territorial en América, contrariamente a lo que a veces se afirma, fue bastante descentralizada, originando instituciones con gran autonomía. De destacar es, por ejemplo, los privilegios que obtuvieron los Alcaldes de los Cabildos Coloniales de la Provincia de Venezuela a partir de 1533, de intervenir en la designación o de designar los Gobernadores interinos de la Provincia en caso de ausencia de los titulares, que perduró hasta 1778 cuando, precisamente Carlos III creó en Caracas el cargo de Teniente del Rey, funcionario que debía asumir el gobierno en ausencia o falta del Gobernador y Capitán General.

Señalaba al inicio que la existencia de Venezuela, como Estado-Nación la debemos los venezolanos a Carlos III, pues fue este

Rey quien dio cierta unidad a las diversas Provincias que hoy conforman nuestro territorio.

En efecto, el proceso de poblamiento de la Tierra Firme en lo que hoy es Venezuela, en los casi tres siglos precedentes, se había realizado en momentos y corrientes distintas, así: a partir de 1508, con la ciudad de Nueva Cádiz, en la Isla de las Perlas, Cubagua, la primera ciudad americana con Ordenanzas municipales dadas por el Emperador Carlos V; a partir de 1525, en la Provincia de Margarita, circunscrita a la isla del mismo nombre; a partir de 1528, en la Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela, que abarcaba todo el centro occidente del país; a partir de 1558, en la Provincia de Mérida-La Grita, en los Andes venezolanos, luego denominada Provincia de Maracaibo que abarcaba todo el occidente; a partir de 1568, en la Provincia de Nueva Andalucía, en el oriente del territorio, luego denominada Provincia de Cumaná; y a partir del mismo año 1568, en la Provincia del Dorado de Guayana, que comprendió todo el sur de los territorios venezolanos amazónicos. De estas Provincias, las de Mérida-La Grita y de Guayana dependían de la Audiencia y Virreinato de Santa Fé, con sede en Bogotá; y las otras, de la Real Audiencia de Santo Domingo.

El territorio de lo que es hoy Venezuela, por tanto, en contraste con el que fue el de otras naciones americanas, no tuvo integración territorial durante la Colonia. Se trataba de Provincias aisladas y disgregadas, con una lejanía increíble de los centros de poder coloniales, entre otros factores por lo paupérrimas que eran, hecho que paradójicamente las dotó siempre de autonomía y espíritu rebelde.

Fue precisamente obra de Carlos III el haberle dado forma territorial y unidad de autoridad a estas Provincias dispersas

situadas en la costa meridional de Tierra Firme en la América del Sur; y varias decisiones de su política organizativa general que desarrolló incluso en la Península, configuraron el territorio de nuestro país. Todo comenzó en 1776, el mismo año de la independencia de las Colonias inglesas en Norteamérica, cuando Carlos III creó una Intendencia en las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita con sede en Santiago de León de Caracas. La motivación para ello había sido la positiva experiencia y los efectos beneficiosos en la administración de las rentas y la subsistencia de las tropas de seguridad, que había provocado la creación de las Intendencias del Ejército y Real Hacienda tanto en el Reino de Castilla, como en la isla de Cuba. La nueva Intendencia abarcó todo el territorio de lo que es hoy Venezuela, pero sin embargo la dependencia jurídica de las Provincias siguió dividida en dos Audiencias distintas, la de Santo Domingo y la de Santa Fé. A pesar de ello, la Intendencia fue para Venezuela el propio inicio de la nacionalidad, como también lo fue para la mayoría de los países latinoamericanos, cuyos territorios se configuraron con el de las antiguas Intendencias que Carlos III estableció, ya fuera dividiendo territorios mayores, ya agrupando diversas Provincias, como sucedió en Venezuela.

En esta forma, por primera vez en Tierra Firme se reunieron bajo una misma autoridad hacendística a Gobernadores de Provincias que habían estado siempre separadas y que en lo político siguieron conservando su autonomía hasta la Independencia. Con motivo de la creación de la Intendencia, en todo caso, los Gobernadores de las Provincias e incluso el Virrey de Santa Fé dejaron de tener competencia sobre los asuntos relativos a la Real Hacienda y por tanto al comercio, los puertos, la agricultura, los tributos de indios, la adjudicación de tierras

a éstos, la administración de las Misiones, la venta de tierras reales, lo contencioso mercantil, el contrabando, el asiento de tabaco y el fomento de los cultivos; y además, lo relativo a la materia económica militar: sueldos, transportes, fortificaciones, suministro de víveres y municiones, almacenes y hospitales militares. Se comprenderá entonces la importancia del establecimiento de las Intendencias por Carlos III. Era el Intendente el funcionario más poderoso en América, sólo sujeto al Monarca.

Un nuevo evento en la misma dirección tuvo lugar al año siguiente. En 1777, mediante Real Cédula dada en San Ildefonso, la unificación económica que se había dispuesto de las Provincias que conformaron el hoy territorio de Venezuela, fue seguida de una unificación militar, al disponerse la separación absoluta de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita, del Virreinato del Nuevo Reyno de Granada, y su sometimiento en lo militar al Capitán General y Gobernador de la Provincia de Venezuela «del mismo modo que lo están —decía la Real Cédula— por lo respectivo al manejo de mi Real Hacienda a la nueva Intendencia erigida en dicha Provincia y ciudad de Caracas». La motivación de la medida, básicamente fue la distancia que había entre esas Provincias y la Ciudad de Santa Fé, origen del retardo en las providencias.

Además, la misma Real Cédula de 1777 adoptó otra medida unificadora fundamental en lo jurídico, como fue la separación de las Provincias de Maracaibo y Guayana de la Audiencia de Santa Fé y la agregación de ellas a la Audiencia de Santo Domingo, como lo estaban la de Cumaná y las islas de Margarita y Trinidad, para que —como lo decía el Rey—:

*«hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediatos, sean mejor regidos, y gobernados con mayor utilidad en mi Real servicio.»*

Esta unificación judicial en lo civil, la completaría Carlos III en Venezuela, con la creación de la Audiencia de Caracas, en 1786, dos años antes de su muerte; y el proceso terminaría, en 1793, con la creación del Real Consulado de Caracas, que unificaba los asuntos judiciales mercantiles y el fomento, en las mismas Provincias.

Carlos III, por tanto, sentó las bases territoriales y organizativas de lo que luego sería Venezuela, cuyo territorio, conforme al principio del *uti possidetis juris* siempre ha sido el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela de 1777, hasta las transformaciones políticas de 1810 que originaron la Independencia, y que se sucedieron sólo una generación después de la integración territorial mencionada.

Con un territorio integrado bajo autoridades comunes a todas las Provincias conformadas por Intendencia, Capitanía General, Real Audiencia y Real Consulado y, con una población asentada durante un proceso continuo de penetración y ocupación territorial desarrollado durante tres siglos, lo que faltaba para que surgiera el Estado venezolano era un gobierno propio, lo que ocurrió a partir de la Revolución iniciada el 19 de abril de 1810.

## V. LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA Y EL FIN DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Carlos III murió en 1788, precisamente el año en el cual se agudizó en Francia la lucha entre Luis XVI y los *Parlements* con la declaración de estos últimos en el sentido de que el voto de los

nuevos impuestos que se requerían por la quiebra de las finanzas reales, entre otros factores por la ayuda francesa a la Revolución norteamericana, pertenecía a los Estados Generales, institución que no había sido convocada en los 175 años precedentes. Esta apelación a la representación de la Nación frente al Rey, significó la negación más absoluta del Poder Real. Como sabemos, Luis XVI terminó convocando a los Estados Generales, hecho con el cual dictó la sentencia de muerte del Antiguo Régimen, de la Monarquía Absoluta y de su propia persona.

La muerte de Carlos III coincidió entonces con el fin del Antiguo Régimen, a partir de lo cual comenzó la crisis que en toda Europa y América culminaría con el surgimiento del constitucionalismo moderno, producto de tres y no sólo de dos grandes Revoluciones: la norteamericana, la francesa y la latinoamericana. Esta última iniciada en 1810, precisamente en Caracas, la cual lamentablemente no se destaca en la historia contada tanto desde Europa como desde Norteamérica.

En efecto, en 1808, mediante Real Cédula emitida en abril de ese año, se había notificado a la Provincia de Caracas como a todas las Provincias americanas, de la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII. La Real Cédula, por la lentitud de las comunicaciones de entonces, llegó tarde a Caracas, tan tarde que cuando llegó ya Fernando VII había renunciado en su padre los derechos de la Corona de España y de las Indias; éste ya los había cedido a Napoleón, para poner orden en el Reino a cambio de asilo, pensiones y propiedades en territorio francés, y el Emperador había dictado la Constitución de Bayona de 6 de julio de 1808. En un período de dos años, entre mayo de 1808 y abril de 1810, la Península entró en un estado de guerra de independencia contra los franceses, y sin Rey ni Cortes, quedó

gobernada sólo por autoridades locales constituidas en Juntas Supremas, en retirada frente al invasor.

A pesar de que la Junta Suprema Central de Sevilla había emitido una Real Orden en enero de 1809, reconociendo que los dominios de España en las Indias no eran propiamente colonias o factorías, sino una parte esencial e integrante de la Monarquía española, ya era muy tarde. Las noticias que allí llegaban eran que no había Monarquía, sino una Junta Suprema Central que había convocado a las Cortes para marzo de 1810, en la Isla de León, en Cádiz, y que por los triunfos franceses en Andalucía, había sido sustituida por un Consejo de Regencia.

Esas noticias se recibieron en Caracas el 18 de abril de 1810, signadas por la material desaparición de todo gobierno supremo en España, por lo que el Cabildo de Caracas que se consideraba en total orfandad política, simplemente dio un golpe de estado, erigiéndose en Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII. La Junta asumió el mando supremo de la Provincia con el consentimiento del pueblo, y destituyó a las autoridades españolas. La conservación de los derechos de Fernando VII había sido un pretexto, pues como lo dice el acta de la sesión del Cabildo, la motivación para asumir el mando supremo fue que:

*«el derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo.»*

Para hacer esta Revolución, el Ayuntamiento desconoció la autoridad del Consejo de Regencia pues consideró que:

*«no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque no ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes, cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la Corona de España.»*

La “revolución de Caracas”, como la denominó la propia Junta al explicar «la independencencia de Caracas», tuvo por objeto establecer un nuevo gobierno:

*«mientras una Constitución aprobada por la representación nacional legítimamente constituída, sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la Provincia de Venezuela, organizada y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América.»*

Estas manifestaciones estaban empapadas, sin duda, de los principios revolucionarios norteamericanos y franceses de libertad, soberanía popular, representatividad y constitucionalismo, y que al ser recogidos por primera vez en la América española marcaron el inicio del proceso de independencencia que ya no se pudo detener, y que en poco menos de dos décadas se completaría en todo el continente. Constitucionalmente, todo se inició con la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, dictada tres meses antes que la Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812.

## VI. LA RESTAURACIÓN Y EL ABANDONO DE AMÉRICA

En ese contexto histórico, dos años después, en España fueron aniquilados los aires de constitucionalismo que habían soplado

en las Cortes de Cádiz, restaurándose la Monarquía y a Fernando VII, quien sin más, en la fórmula de nulidad radical más absoluta que he leído, declaró a aquella Constitución y a los actos dictados durante el gobierno constitucional:

*«nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás... y se quitasen de en medio del tiempo.»*

Esto en lo interno, porque hacia América, España, resentida por la rebelión de sus antiguas colonias, les dió la espalda y las abandonó. Por su parte, los pueblos liberados también abandonaron a la metrópoli, de tal manera que ni siquiera el derecho español influyó sustancialmente en la formación del orden jurídico criollo.

No olvidemos que América estaba regida por el *derecho indiano* que no era el derecho español de la Península, sino que era el derecho dictado por la Corona para América, recogido en ese monumento legislativo que rigió en nuestros países hasta casi finales del Siglo pasado, que fue la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* mandadas a publicar por Carlos II en 1680.

América ha sido la obra histórica más importante y el título de mayor orgullo con el cual España ha contribuido a la civilización occidental. Pero a veces, la vocación europea actual ha hecho olvidar a este país su más grande obra. No debe dejar de mencionarse que España, en realidad, había sido parte de Europa con el Imperio, cuando reyes españoles la gobernaron casi toda. Al morir Felipe II, volvió a su Península y a su vocación americana, pero con la independencia de sus colonias, ésta desapareció, abandonando a América. Y tiene más de un siglo

queriendo ser europea, aún cuando, históricamente hablando, Europa sólo la ha considerado marginalmente suya.

Sin duda, España es y tiene que ser parte de Europa y desde el punto de vista político-económico lo está siendo con la Unión Europea; pero desde el punto de vista cultural no debe dejar de mirar intensamente, de nuevo, hacia América. Allí es donde efectivamente puede continuar teniendo proyección; y no sólo porque los americanos lo queramos, sino porque allí siempre pasa algo, sucede algo y, además es donde la obra cultural de los españoles tiene y puede tener efectivamente influencia cotidiana. Allí, no se olvide, es donde se los lee.

Que los españoles por tanto, no miren a América como otros europeos, conforme lo sugería en estos últimos meses algún diario continental, que recomendaba a Europa interesarse por Latinoamérica provechándose de la reacción antinorteamericana que había vuelto a soplar al sur del Río Grande, por la promulgación de la Ley Helms-Burton contra Cuba. No, España no tiene que aprovecharse de nada circunstancial para interesarse por América Latina, que es parte de su patrimonio cultural. Lo que tiene es que tener conciencia de que allí siempre pasa algo que le interesa.

Como lo decía Rafael Alberti hace 60 años, al admirar desde el mar, el hermoso paisaje de las costas de Venezuela. Dijo:

*«Se ve que estas montañas son los hombros de América».*

Y agregó:

*«Aquí sucede algo, nace o se ha muerto algo.  
Estas carnes sangrientas, peladas, agrietadas,*

*estos huesos veloces, hincándose en las olas,  
estos precipitados espinazos a los que el viento asesta un  
golpe seco y verde a la cintura.*

*Puede que aquí suceda el silencioso nacimiento o la agonía  
de las nubes,  
sombriamente espiadas desde lejos por mil picos furiosos  
de pájaros piratas,  
cayendo de improviso lo mismo que cerrados balazos ya  
difuntos  
sobre el horror velado de los peces que huyen.*

*Aquí se perdió alguien,  
se hundió, se murió alguien,  
algo que estas costillas,  
saben callar o ignoran.*

*Pero aquí existe un nombre,  
una fecha,  
un origen.*

*Se ve que estas montañas son los hombros de América.»*



II

REFLEXIÓN EN SAN CRISTÓBAL:  
EL POBLAMIENTO DEL TÁCHIRA  
Y LA DESCENTRALIZACIÓN  
TERRITORIAL\*

\* Texto del Discurso leído en la Sesión solemne de la Asamblea Legislativa del Estado Táchira con motivo del *Aniversario de la Primera Constitución del Estado del 21 de septiembre de 1864*. San Cristóbal, el 21 de Septiembre de 1995.



Hace ya muchos años, por propia voluntad, yo me hice amigo de esta tierra. Entré en contacto con su gente; y por ésta, conocí sus colinas y sus pueblos y quedé prendado de ella; de esta tierra, que como decía el poeta Manuel Felipe Rugeles:

*«...es tierra del amor sencillo,  
tierra que entre colinas se destaca  
con olor a romero y a tomillo  
a arrayán, pomarrosa y albahaca.»*

Por ello quiero comenzar agradeciendo a los Señores Diputados de la Asamblea, la invitación que me han formulado para intervenir en esta Sesión solemne con motivo del Aniversario de la Constitución estatal de 1864.

Es un honor que he aceptado gustosamente y que me permite reflexionar con Uds., sobre la historia de este Estado y de su ciudad capital; sobre el rol que sus gentes han cumplido en la historia de nuestro país, y sobre el reto futuro que tienen sus instituciones.

## I. EL TÁCHIRA EN LA CONQUISTA SIN POBLAMIENTO

Hace más de 400 años, este valle denominado por los naturales antes que Juan Rodríguez Suárez lo bautizara como Valle de Santiago, como Sorca, ya había sido sitio de paso de los españoles de la Provincia de Venezuela, —que lo habían denominado como

Valle de las Auyamas—, varias décadas antes de la fundación de la Villa de San Cristóbal, en 1561, precisamente por Juan de Maldonado, el enemigo acérrimo de aquél “hombre de la Capa Roja”.

Por aquí habían pasado, entre 1530 y 1538, Ambrosio Alfínger y Nicolás Federman, a quienes hay que recordar entre los primeros y más destacados exploradores de América que penetraron desde la costa coriana, bordeando por todas partes el Lago de Maracaibo y las Sierras Nevadas, hacia el Sur, inicialmente en búsqueda del Mar del Sur. Ellos pasaron obligadamente más de una vez por estas tierras e, incluso, Alfínger murió cerca de aquí, en 1533, en un valle desde entonces denominado de Miser Ambrosio, cerca de Chinacota, entre Cúcuta y Pamplona.

Todos pasaron por aquí, pero no fundaron pueblos, y en el proceso de conquista del Siglo XVI, la única forma de tomar posesión de una tierra en nombre de la Corona y para determinada Gobernación, era poblando. Así lo establecía el *Código de las Siete Partidas* que formaba parte del derecho castellano que rigió en América en ese período de la Conquista. Por ello estas tierras no llegaron nunca a pertenecer a la Provincia de Venezuela que había sido dada en Capitulación a los alemanes desde 1528.

Si esos conquistadores en sus correrías por estas tierras hubiesen fundado pueblos, este territorio y buena parte del Nuevo Reino de Granada, hubiese sido, desde el inicio, de la Provincia de Venezuela.

Así lo señaló sólo una década después de las expediciones de Alfínger, el licenciado Juan Pérez de Tolosa, quien en 1546 había

sido designado Gobernador de la Provincia de Venezuela. En su famosa *Relación de las tierras y provincias de la Gobernación de Venezuela* de 1548, haciendo el recuento de la expedición de Alfinger decía al Rey, que:

*“Del dicho pueblo de Maracaibo, el dicho Gobernador Alfinger entró la tierra adentro y llegó al Valle de Upare, que ahora está poblado por Santa Marta...Si esta tierra la hubiera poblado el dicho Alfinger, la Gobernación de Venezuela fuera próspera y tuviera poblado el Nuevo Reino de Granada, por que es el paso y camino por donde después se descubrió. Con ser esta tierra de los pacabuyes, no la pobló, antes siguió el río arriba de Cartagena, que es el río por donde vienen del Nuevo Reino de Granada, y dejó la derrota del Reino y resolvió sobre la culata de la Laguna para volverse a Coro”.*

Pero Pérez de Tolosa, por su parte, cometió en estas tierras la misma omisión de la que se quejaba. Apenas tomó posesión de la Gobernación en 1546, dos años antes de su *Relación*, envió a su hermano Alonso Pérez de Tolosa y a Diego de Losada, quien 20 años después conquistaría los Caracas y fundaría la ciudad capital (1567); los mandó, decía, a descubrir tierras hacia las Sierras Nevadas. Llegaron por los llanos del río Apure, lo remontaron, y luego, sucesivamente, el Uribante y el Torbes hasta llegar a este Valle de las Auyamas. De aquí siguieron por las Lomas del Viento, llamadas así, como lo decía Aguado, “por la gran tempestad que en ella continuo corre de vientos de muchas partes” que impedía tener tienda o toldo armados. Luego pasaron al pueblo de los indios Capachos y fueron a dar al valle de Cúcuta. Desde allí marcharon al río Zulia, el cual recorrieron aguas arriba y de regreso, aguas abajo, llegaron a la culata del Lago de Maracaibo, regresando al Tocuyo sin haber fundado

pueblos. Dijeron que no habían hallado “tierra acomodada a su gusto para poblar”; por ello, de nuevo, estas tierras no llegaron a pertenecer a la Provincia de Venezuela, habiendo sido la expedición de Pérez de Tolosa el último intento de penetración de la Gobernación de Venezuela hacia el Occidente.

## II. EL TÁCHIRA COMO LUGAR DE PASO PARA EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE LAS SIERRAS NEVADAS

En las décadas siguientes, este *Valle de las Auyamas* fue, de nuevo, el lugar obligado de paso en las expediciones pobladoras, esta vez iniciadas desde el sur, por la ciudad de Pamplona, hacia las Sierras Nevadas. Por aquí pasó Juan Rodríguez Suárez, Alcalde de aquella ciudad para terminar fundando Mérida en 1558. Por aquí luego pasó Juan de Maldonado, quien también había sido Alcalde de Pamplona, cuando fue a buscar a Rodríguez Suárez para prenderlo por haberse atrevido a fundar una villa, Mérida, sin licencia. En realidad sólo había tenido licencia para buscar minas en las Provincias de las Sierras Nevadas, no para fundar pueblos.

Por aquí pasaron ambos, en 1559, el aprehensor y el aprehendido, para ir a Santa Fé donde Rodríguez Suárez sería juzgado por tan grande delito, por el que incluso, fue condenado a muerte. Por aquí pasó el mismo “hombre de la Capa Roja” en 1560, al escaparse de la cárcel y de la ejecución de la sentencia dictada por la Real Audiencia de Santa Fé.

Esta huída la resume un bellissimo romance, rescatado del olvido por el historiador Enrique Otero D’Acosta, que comienza diciendo:

*«Los gallos de Santa Fe,  
la hora del alba dan,  
y el bueno de Juan Rodríguez,  
se alongó de la ciudad.  
Huyendo vá por el campo,  
que ni para a descansar...»*

Y termina describiendo, después de pasar por este Valle, cabalgando:

*«...cual solía cabalgar:  
ya vá la rota de Mérida  
caballero en su alazán,  
buscando vá a sus amigos,  
buscado la su ciudad.  
Y corre con tanta prisa  
que deja el viento detrás.»*

En esa huída, después de pasar por su ciudad, llegó por la vía de los Páramos de la Sierra Nevada hasta la ciudad de Trujillo, donde Diego García de Paredes, su fundador y gobernador, le daría asilo, el primer asilo político de América, nombrándolo incluso su Teniente. Cuentan las crónicas que cuando Alonso Puelles de Esperanza, quien había acompañado a Rodríguez Suárez en la expedición fundadora de Mérida, se presentó en Trujillo en nombre de la Audiencia de *Bogotá* a aprehenderle, ninguna autoridad lo ayudó y más bien el Alcalde Diego de la Peña, en una de las famosas humoradas de los trujillanos, le dijo socarronamente cuando le presentó la orden escrita de arresto, que “allí nadie sabía leer, sino el Ave María o el Paternoster”, y respecto de Rodríguez Suárez, que no podían dar sino las mejores referencias. El asilo concedido fue luego ratificado por el Gobernador Pablo Collado, en el Tocuyo, quien rechazó la

petición de la Real Audiencia de Bogotá, negándose a obedecer sus ordenes, puesto que su distrito estaba bajo la Audiencia de Santo Domingo.

Juan Rodríguez Suárez terminó sus días, pocos meses después en los alrededores de los Teques, en manos de los indios Caracas, de paso a enfrentar al Tirano Aguirre, pero después de haber fundado la Villa de San Francisco, en el hatu del mismo nombre que Francisco Fajardo tenía en el Valle de los Caracas.

### III. LA FUNDACIÓN DE SAN CRISTÓBAL

En fin, aquí vino a dar Juan de Maldonado con provisión de la Real Audiencia de Santa Fé para poblar un pueblo o villa sujetándola a Pamplona, en el camino hacia Mérida, ciudad que había refundado después del delito de Rodríguez Suárez. Salió desde Pamplona en 1561, por la vía del valle de Cúcuta, la tierra de los capachos y las Lomas del Viento, y remontando el río Torbes, fundó esta Villa de San Cristóbal el 31 de marzo de 1561, como dicen las crónicas, “en la sabana alta que estaba de la otra banda del río principal que atraviesa por medio el Valle”. Entre los fundadores estaba Nicolás de Palencia, viejo conquistador que ya había estado antes en estas tierras, con los Welser.

La fundación de la ciudad, como se sabe, no fue bien vista ni aceptada en Pamplona, donde se tenía fresca la experiencia de Rodríguez Suárez con la fundación de Mérida, que ya le había cercenado los límites y jurisdicción a la ciudad, pues en su demarcación inicial llegaba hasta el pueblo de Maracaibo, abarcaba las Sierras Nevadas y terminaba en los llanos de Apure. Los términos de la nueva ciudad de San Cristóbal, de nuevo, golpearon los originales términos de Pamplona, habiéndolos

fijado Maldonado, por el Sur, hasta el río Cúcuta; por la banda de Mérida, hasta Pueblo Hondo; por la banda del Oriente, hasta los llanos de Venezuela; y por la banda del Poniente, hasta la Laguna de Maracaibo. Las desaveniencias entre Pamplona y San Cristóbal desembocaron en un enconado litigio ante la Real Audiencia, que fue resuelto por el Visitador Angulo, ratificándose, en 1562, los términos y jurisdicción de San Cristóbal. Ello, sin embargo, no terminó con la disputa entre ambas ciudades, que se prolongó por un Siglo más.

Desde San Cristóbal se fundaron las Villas circundantes: al borde del Torbes, en el mismo año 1561, Alfonso Alvarez de Zamora fundó el pueblo de indios de Nuestra Señora de Táriba, y en 1562, el pueblo de Peribeca. Posteriormente, en el Siglo XVII, Fernando de Saavedra, en 1627, fundó como pueblo de Indios, a Palmira, y Luis Sosa Lovera en 1642, fundó a San Pedro de Capacho. Luego el Gobernador de los Ríos Jiménez, en 1663, fundó el caserío de San Agustín de Lobatera, y finalmente, en 1724 Eugenio Sánchez Osorio y Juan Antonio de Omaña Rivadenegra, fundaron el pueblo de San Antonio de Padua.

Debe recordarse que la fundación de San Cristóbal se hizo después de que, en 1559, ya se habían dado, por Provisión Real, las *Instrucciones que se han de guardar en juntar y poblar los indios naturales de los términos de la ciudad de Pamplona* donde se reflejaron las instrucciones para fundar pueblos que desde 1513 ya se habían diseminado en todas las Provincias Americanas. En esas Instrucciones se exigía que escogido el sitio de fundación, se trazase el pueblo, situándose en el medio, la plaza, en razonable tamaño, de la cual debían salir las calles con sus solares. La iglesia debía construirla todo el pueblo, en un canto de la plaza, al oriente; en otra parte de la plaza debía

estar la casa del cacique o señor, en razonable grandor; en la otra parte la casa del Cabildo y la cárcel; y en la otra, las casas de los principales del lugar.

Cuando se recibieron las Instrucciones en el Cabildo de *Pamplona*, las autoridades de la ciudad, el Justicia Mayor, el Alcalde y los Regidores, dice la crónica,

*«Cada uno por sí, la tomaron en sus manos y besaron y pusieron sobre sus cabezas y dijeron que la obedecían, y obedecieron como carta y provisión real de su Majestad.»*

Al contrario de otras Instrucciones que se acataban pero no se cumplían, ésta sí se cumplió. Por ello, precisamente todos los pueblos del Táchira tienen forma ortogonal, como una malla cuadrangular o damero, con la plaza en el centro y la iglesia al este de la misma. Ello no fue por azar, sino por instrucciones bien concebidas y bien dadas.

#### IV. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DEL SANTO ESPÍRITU Y EL CORREGIMIENTO DE MÉRIDA-LA GRITA

Luego vino el poblamiento de las Provincias del Santo Espíritu, por Francisco de Cáceres, quien había llegado a Tierra Firme, por el oriente de Venezuela después de miles de aventuras guerreras europeas, incluso como esclavo de los turcos. Obtuvo, en 1574, una Capitulación de la Real Audiencia de Santa Fé, donde había ido a parar luego de la fracasada expedición de Diego Fernández de Zerpa a Nueva Andalucía o Cumaná en 1569. Esta Capitulación dada a Cáceres, en realidad, venía a legalizar la fundación sin licencia que había hecho el año anterior, en 1573, de un pueblo que denominó Espíritu Santo,

habiéndose salvado de la pena de muerte por la influencia que tenía con el Rey, por ser su hermano, uno de los Secretarios para el Reino de Nápoles. En todo caso, con Capitulación en mano y luego de pasar por San Cristóbal, en 1576 llegó por el Zumbador al *valle de La Grita*, donde fundó la ciudad del Espíritu Santo de La Grita. Desde allí, luego, fundó en 1577, a Altamira de Cáceres en el quebrado valle del río Santo Domingo, origen remoto de la ciudad de Barinas.

La Gobernación del Espíritu Santo de La Grita, se interpuso territorialmente entre las ciudades de Mérida y San Cristóbal, que formaban parte de la Gobernación de Tunja. Fue, en 1607, que se ordenó su separación de aquélla, integrándose a La Grita las ciudades de Mérida y San Cristóbal, y además a las ciudades de Barinas, y Pedraza, fundadas en los llanos de Barinas en 1591; y el Puerto de San Antonio de Gibraltar, en el Lago de Maracaibo, fundado también en 1591.

Se formó así, en 1607, el Corregimiento de Mérida-La Grita, el cual en 1622 fue transformado en Gobernación. Cincuenta y cinco años después, en 1677, el Corregimiento fue integrado en la Gobernación de Maracaibo que abarcó todo el occidente de Venezuela.

En 1680, cuando Carlos II publicó la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias, los territorios que formarían luego a Venezuela estaban divididos en cinco Provincias: Margarita, Venezuela y Nueva Andalucía sometidas a la Real Audiencia de Santo Domingo y al Virreinato de Nueva España; y Mérida-La Grita-Maracaibo y Guayana, sometidas a la Audiencia de Santa Fé, y primero al Virreinato del Perú y luego, al Virreinato de Nueva Granada.

En 1777, el territorio de la Provincia de Maracaibo se separó del Virreinato de Nueva Granada y pasó a integrar la Capitanía General de Venezuela. En ese momento, debe recordarse, comenzaron a surgir los problemas limítrofes entre el Nuevo Reino y la Capitanía General, inicialmente por el territorio de una mal llamada Gobernación de San Faustino, que no era otra cosa que una villa fundada por los vecinos de esta ciudad de San Cristóbal a orillas del río Pamplonita, como medio de defensa contra las incursiones de los indios motilones, al oeste de San Juan de Colón. El pleito por esa imaginaria e inexistente Gobernación, y la ignorancia histórica, provocaron esa cuña que se introduce dentro del territorio de Venezuela en la frontera con Colombia y que interrumpe el curso natural de los ríos Táchira, Pamplonita y Zulia. Como San Faustino era supuestamente una gobernación, no podía estar sometida a una Provincia como la de Maracaibo, y por ello quedó fuera del territorio venezolano. Por San Faustino, entre otras cosas, el Congreso no ratificó el Tratado Pombo-Michelena en 1831, y de resultas no sólo perdimos ese territorio sino además todos los llanos al oeste del Orinoco.

## V. LA INDEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DEL OCCIDENTE DE VENEZUELA

Estos territorios de San Cristóbal, La Grita y Mérida, por tanto, para el momento de la independencia, formaban parte de una sola Provincia, la de Maracaibo, de la cual, en 1786, ya se había separado la Provincia de Barinas.

El 16 de septiembre de 1810, a los cinco meses de la rebelión de Caracas, en la ciudad de Mérida se constituyó una Junta que

asumió la suprema autoridad, como lo había hecho la Junta Suprema de Caracas el 19 de Abril de ese año. La consecuencia inmediata fue la Constitución de la Provincia de Mérida con parte de lo que hasta entonces había sido el territorio de la Provincia de Maracaibo. A esa separación se sumaron las ciudades de La Grita, el 11 de octubre, y de San Cristóbal, el 28 de octubre. La clase subalterna a la que habían sido reducidas estas tierras respecto de Maracaibo, lo que se consideraba como una servidumbre intolerable, sin duda, provocó la escisión. Por ello, en 1810, Mérida junto con La Grita y San Cristóbal, no sólo proclamaron su libertad de España sino también de Maracaibo. Debe recordarse que en ese mismo mes y año, también se separó de Maracaibo, la Provincia de Trujillo.

En esta forma, para fines de 1810 el territorio de la hasta entonces Capitanía General de Venezuela ya estaba formado por 9 Provincias: Margarita, Caracas, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Barinas, Barcelona, Mérida y Trujillo; y fueron los representantes de siete de esas nueve Provincias (excluidas Maracaibo y Guayana), los que sancionaron la primera Constitución de Venezuela y de toda América Hispana, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811.

La Provincia de Mérida, de la cual formaban parte San Cristóbal y La Grita fue la primera de las Provincias venezolanas en dotarse el 31 de julio de 1811 de una Constitución Provincial, mientras el Congreso General dictaba la Constitución Federal. Para ello, la Junta de Mérida había convocado a todos los pueblos de los ocho partidos capitulares de la Provincia, que eran las ciudades de Mérida, La Grita y San Cristóbal, y las villas de San Antonio, Bailadores, Lobatera, Ejido y Timotes. En dicha Constitución Provincial se reguló el Gobierno Federativo de la Provincia de

“Mérida de Venezuela”, organizándose el Colegio Electoral que ejercía el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo, a cargo de un cuerpo de 5 miembros, el Poder Judicial, y además, la estructura municipal en los ocho Partidos Capitulares a cargo de Cabildos.

Esa Provincia de Mérida, que entonces comprendía los territorios de los actuales Estados Mérida y Táchira, permaneció integrada en la organización del Estado, tanto en la Constitución de Angostura de 1819 como en la Constitución de Venezuela de 1830.

## VI. LA PROVINCIA DEL TÁCHIRA Y EL ESTADO TÁCHIRA

Fue bajo el imperio de esta Constitución, que había previsto la división del territorio nacional en Provincias, Cantones y Parroquias cuyos límites fijaría la ley (art. 3), que se dictó la primera Ley de División Territorial de 28 de abril de 1856, aún en vigencia, que dividió el territorio nacional en 21 Provincias, creándose como Provincia separada, la del Táchira. Por eso, en el Congreso de 1857, que reformó la Constitución de 1830, ya había 3 representantes de la Provincia del Táchira, los señores P. Casanova, C. Rangel y Argimiro Gabaldón. Asimismo, en la Convención Nacional que se constituyó después de la Revolución de Marzo de 1858, acaudillada por Julián Castro y que sancionó en la víspera de las Guerras Federales, la Constitución de 24 de diciembre de ese año, también participaron, como representantes de la Provincia del Táchira, los señores J.E. Andrade, Camilo Otero y José I. Cárdenas.

Posteriormente, al reorganizarse la República como Estado Federal por otra Asamblea Constituyente, en la Constitución de 28 de marzo de 1864, en su artículo 1º, se enumeraron 19

Provincias que, como Estados Independientes, se unían para formar los Estados Unidos de Venezuela, y entre ellas, el Estado del Táchira. Seis meses después, la Asamblea Constituyente del Estado adoptaría la Constitución de 21 de septiembre de 1864, cuyo Aniversario hoy conmemoramos.

En 1864 se inició, así, efectivamente, el régimen federal en Venezuela, conforme al cual la legislación básica del país comenzó a ser sancionada por las Asambleas Legislativas de cada Estado. Basta repasar el artículo 30 de la Constitución de este Estado de 1864, para darse cuenta del ámbito extensísimo de la descentralización que en ese entonces se previó en el país. Allí se indica que la Asamblea Legislativa tenía competencia para organizar los Distritos donde existían Municipalidades; atender a la construcción de las vías de comunicación; regular la propiedad industrial y el derecho de autor; organizar los Tribunales y Juzgados; establecer el sistema postal y de correos; decretar la formación del censo; organizar la policía; dictar la legislación de procedimiento civil y criminal; organizar el servicio de milicia ciudadana; atender la beneficencia pública, la educación popular, el progreso de las ciencias y artes y los establecimientos de enseñanza práctica industrial; promover la inmigración y colonización de extranjeros; señalar penas a los infractores de las garantías individuales; y regular el sistema electoral para la elección de los funcionarios del Estado y de los Senadores y representantes al Congreso de la Unión.

En esa forma, durante la segunda mitad del Siglo pasado, las Asambleas Legislativas cumplieron un papel fundamental en la legislación del país. Basta, para darse cuenta de ello, repasar cualquier Compilación Legislativa estatal de fines de Siglo pasado. He estudiado, por ejemplo, la *Compilación de Leyes de*

1894 del Gran Estado Los Andes, que fue constituido en 1881 con la unión de los Estados Mérida, Táchira y Trujillo, la cual contiene una riquísima legislación, al punto que puede decirse que toda la legislación vigente de importancia sustantiva en el país, estaba regulada por las Asambleas Legislativas. Allí está entre otras leyes, una incluso destinada a regular la forma de crear pueblos y el Código Orgánico de Policía de 1891, que rigió en estas tierras, verdadero monumento jurídico legislativo donde se regulaba casi todo lo que era legislativamente regulable.

Allí se regula, en efecto, el orden público en general; los juegos prohibidos, el uso de armas, el régimen doméstico, la seguridad de la habitación, que es el régimen urbanístico, la propiedad o industria rurales, el régimen de las aguas y el tráfico de bestias, la caza, pesca y las quemas; el comercio, las pesas y medidas; las vías públicas y el tránsito, la salubridad y la beneficencia, además de la policía judicial. Muchas de las materias reguladas en las normas diseminadas en más que 500 artículos, ciertamente que han sido nacionalizadas; pero muchas otras permanecerían dentro de la competencia de los Estados, y podrían ser objeto de regulación.

El Congreso Nacional el 27 de abril de 1899 dictó un Decreto por el cual se restableció la autonomía de los 20 Estados de la Federación Venezolana, eliminándose los 9 grandes Estados que 18 años antes Antonio Guzmán Blanco había establecido. Pero ello no lo autorizaba la Constitución de 1893, así que el Congreso, provisionalmente, reguló la situación, mientras aquella se enmendaba, previendo que el Presidente de la República nombraría provisionalmente a los Presidentes de los Estados de las antiguas secciones, entre ellas, la del Táchira.

La Revolución Liberal Restauradora de Cipriano Castro contra el Gobierno de Ignacio Andrade, tuvo allí su motivo formal: era

inaceptable para el Táchira que el Presidente del Estado se nombrara desde Caracas. Por ello, el primer Decreto de Castro, luego de asumir el poder, no sólo declaraba como Entidades Autónomas los 20 Estados que reconocía la Constitución de 1864, sino que también tuvo que proveer al nombramiento provisional de los Presidentes de dichos Estados. Luego vino la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1900 de donde surgió la Constitución de 1901, que dió inicio al fin del federalismo y a la centralización del país.

En todo caso, este país, a principios de Siglo, era muy pobre, tan pobre que no tenía sentido la distribución territorial del poder. El Estado se centralizó bajo la conducción de los líderes políticos de este Estado, con Gómez, López Contreras y Medina Angarita a la cabeza. Ellos consolidaron el Estado Nacional en Venezuela, y particularmente, bajo la conducción de Gómez, se creó y consolidó el Ejército Nacional y se centralizó la administración pública, los impuestos, la hacienda pública e incluso, la legislación del país. Con el centralismo, las Asambleas Legislativas entraron en las penumbras de la burocracia representativa inútil. Así fue durante la autocracia gomecista y así ha sido durante la autocracia partidista que hemos tenido en el período democrático, a partir de 1945.

## VII. LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Durante los últimos cincuenta años, realmente, debemos preguntarnos ¿para qué han servido las Asambleas Legislativas?.

El órgano deliberante regional tiene constitucionalmente dos funciones fundamentales: controlar la Administración Pública

y legislar sobre las materias de competencia estatal. La primera competencia no se ha ejercido en todo el período democrático, porque la partidocracia, al haber creado un rígido sistema de vasos comunicantes entre los poderes del Estado, ha eliminado toda posibilidad de contrapeso entre los mismos y por tanto, de control mutuo.

La segunda de las funciones no pudo ejercerse durante todo este Siglo, simplemente porque el centralismo había eliminado materialmente todas las competencias legislables de los Estados. Basta analizar cualquier compilación legislativa de cualquiera de nuestros Estados, incluido este Estado Táchira antes del inicio del proceso de descentralización, para constatar la existencia de una legislación exclusivamente organizativa y formal (Ley de Régimen Político, Ley de Contraloría, Ley de División Territorial, Ley de Procuraduría, Ley del Poder Municipal, Ley de Escudo, Sello e Himnos, Ley de Becas y Ayudas, Ley de Pensiones y Jubilaciones, y Ley de Condecoraciones, etc.), sin contenido sustantivo. Y en la única materia en la cual las Asambleas Legislativas podían legislar sustantivamente, en general no lo hicieron. Esa materia es la indicada en el ordinal 5° del artículo 17 de la Constitución, que atribuye a los Estados “la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal”. ¿Dónde está, en primer lugar, la legislación sustitutiva y actualizada del viejo Código de Policía de este Estado?. No se ha dictado. Por otra parte, ¿Dónde está la Ley de Policía del Estado, que regule y defina la policía rural y determine el ámbito de la policía municipal?. En el Estado Táchira encontramos, sin embargo, una reciente Ley de Seguridad y Orden Público, que apunta hacia el ejercicio de esa competencia. Y sobre el tema municipal

también tenemos que preguntarnos, ¿Dónde está la Ley estatal de Régimen Municipal, que desarrolle las peculiaridades propias del municipalismo en el Estado, de acuerdo a las diferentes condiciones de población de las comunidades, de desarrollo económico, ganadero, minero, agrícola, o de la situación geográfica que tienen? Ninguna Asamblea Legislativa del país ha dictado una Ley estatal de Régimen Municipal innovadora, y sólo se han limitado a copiar, mal copiada, la Ley nacional. Se destaca, sin embargo, en el Estado Táchira, la Ley que ha creado el Instituto para el Desarrollo Local.

Ciertamente, que con motivo de la descentralización política de la Federación iniciada con motivo de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencia de los Poderes Públicos de 1989, las Asambleas Legislativas y entre ellas las de este Estado han venido dictando una legislación sustantiva importante en materia de papel sellado; del régimen de las minas de minerales no metálicos y de salinas; de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras, y de administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos.

Pero, en materia de competencias concurrentes, cabría preguntarse ¿Cuál ha sido la legislación que se ha sancionado en materias vinculadas a la planificación del desarrollo económico del Estado, a la protección de la familia y al menor, al mejoramiento de vida de la población campesina, a la educación, la cultura, el deporte, los servicios de empleo y la formación de recursos humanos?. Y tenemos que insistir en preguntarnos, ¿Cuál ha sido la legislación que este cuerpo ha dictado para el Estado, en materia de promoción a la agricultura, a la industria y al comercio, o en materia de conservación,

defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales? ¿Qué se ha regulado en materia de ordenación del territorio, con la importancia que ello tiene para un Estado fronterizo, en materia de ejecución de obras públicas de interés estatal, de vivienda popular urbana y rural, de protección a los consumidores, de salud pública y nutrición; en fin, de investigación científica y de defensa civil?. En estas materias concurrentes, en realidad lo único que se ha regulado legislativamente en este Estado, es el régimen de la Corporación de Turismo, y el de la Ciencia y Tecnología en el Estado.

El balance, por tanto, hay que reconocerlo, es definitivamente pobre. Parecería a veces, y lo digo con toda conciencia, que muchos Diputados electos en los últimos procesos en las Asambleas Legislativas de los Estados del país, e incluso, muchos Gobernadores, no se han enterado o no han entendido bien, cual es el rol que se les pide en el desarrollo de la política de descentralización. Siguen prensando, desde la provincia, con una intolerable mentalidad centralista, que consiste siempre en sólo recibir, aunque sean mendrugos y acatar las órdenes del centro; y si estos o estas no llegan, seguir esperando quedamente.

La descentralización política de nuestra Federación, o si se quiere, la tarea de rehacer la Federación, es el reto democrático que los venezolanos tenemos por delante, en este fin de periodo histórico político que estamos viviendo. Venezuela, en efecto, en estos tiempos está en la víspera de un profundo cambio político, similar al que se produjo antes de las Guerras Federales y de la Revolución Liberal Restauradora a mitades y fines del Siglo pasado, y de la Revolución de Octubre, hace cincuenta años. Como entonces, respecto de los proyectos políticos de la época, esta vez, el proyecto político de la democratización del país

mediante un esquema de Estado Centralizado de Partidos donde estos asumieron el monopolio de la representatividad y de la participación, simplemente se acabó y no podrá sobrevivir más. El cambio es inevitable, y si queremos que la democracia continúe, tenemos que descentralizar al Estado y despartidizar la sociedad, es decir, sustituir el Estado Centralizado de Partidos por un Estado Descentralizado y participativo, en el cual, por supuesto, los partidos actúen, pero sin el monopolio participativo y representativo que han tenido.

La democracia venezolana, en mi criterio, sólo podrá sobrevivir y traspasar el fin de Siglo, descentralizándose el poder. Pero no sólo el poder para prestar servicios públicos o administrar carreteras, sino el poder político para consolidar nuevos y diversos centros de poder a todo lo largo y ancho del territorio, en todos los Estados, y sin temor de que por ello se vaya a desarticular la República. La enseñanza universal lo manifiesta: Ninguna, pero ninguna democracia occidental surgida después de la II Guerra Mundial, es decir, después de 1945, ha sobrevivido sin haberse descentralizado. Y la nuestra no sobrevivirá si no se descentraliza.

Pero la incompreensión respecto a lo que está ocurriendo en el país, es asombrosa. La primera elección de Gobernadores y Alcaldes e incluso, la segunda, abrieron un camino de ruptura del principio del centralismo en los partidos. Muchos Gobernadores y Alcaldes se impusieron localmente contra la línea política de las cúpulas dominantes de los partidos, y resultaron electos. Ello abrió un nuevo aliento en el proceso político regional y, sin duda, lesionó la férrea línea de las oligarquías partidistas. Lamentablemente éstas, en lugar de comprender lo que está ocurriendo, han reaccionado con una

fuerza inusitada de manera que el cuadro en las próximas elecciones de diciembre es más centralista que nunca: ningún candidato a Alcalde y ningún candidato a Gobernador por un partido, irá a la votación sin haber sido previamente escogido por el Comité o Dirección Nacional. Hemos retrocedido, ni más ni menos, a la situación de hace 10 años, cuando incluso, la elección del Presidente de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales en todo el país, se decidía en el centro.

En todo caso, lo que está hoy planteado en nuestro país es la necesidad de que en todos los niveles se tome conciencia de la crisis política, y del rol que corresponde a todas las instituciones nacionales, estatales y municipales, en la transición inevitable que tenemos delante hacia un nuevo proyecto político y un nuevo liderazgo; y de que si ese nuevo ciclo político que está a punto de abrirse queremos que sea democrático, sólo lo lograremos descentralizando la democracia y el poder. En ese papel, órganos como las Asambleas Legislativas en cada Estado son fundamentales para renovar y recomponer auténticamente el proceso político. Pero ello no se logra, por supuesto, ubicando en estos órganos a activistas partidistas locales, para que con sueldo de diputados continúen con ese activismo, en desmedro de las trascendentes tareas que deben asumir.

La responsabilidad del liderazgo regional, para presionar por la descentralización, por tanto, en mi criterio, es completa. Ustedes y los que van a ser electos en diciembre de este año tienen bajo su responsabilidad afianzar el Estado Táchira como entidad política, para que, formando parte indisoluble de la República, tenga vida propia y siga preservando su propia realidad.

Comencé citando a Rugeles, y quiero terminar concluyendo con su cantiga enamorada a esta tierra, la de

*«...los mil sembrados  
y los cerros de piedra y limo viejo,  
donde el hombre y el buey —entre yuntas—  
en días de verano, desolados  
mirando al cielo, como un espejo,  
desde el surco lo llenan de preguntas.»*

Respondamos las preguntas, todos, y asumamos el reto. El mismo que encararon los Diputados de la Asamblea Constituyente de este Estado, en 1864, al dictar la Constitución cuyo Aniversario hoy celebramos.



III  
REFLEXIÓN EN BOGOTÁ:  
EL PROCESO DE POBLAMIENTO  
DE LAS PROVINCIAS DE  
VENEZUELA (SIGLO XVI)\*

\* Parte de la Ponencia sobre "La Formación del Estado Venezolano" presentada en las *II Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público*, celebradas en la Universidad Externado de Colombia, Santa Fé de Bogotá, el 8 de agosto de 1995



De acuerdo con lo que estaba establecido en el derecho castellano que rigió el proceso de Descubrimiento y la Conquista en las Indias, el título jurídico fundamental para que las nuevas tierras descubiertas quedaran sometidas a la Corona de Castilla, era el poblamiento. Así lo regulaba el *Código de las Siete Partidas* de Alfonso X El Sabio que atribuía el señorío sobre nuevas tierras, a “aquel que la poblare primeramente” (Ley 29, Título XXVIII, Partida II).

Por ello, las Capitulaciones dadas a los Adelantados no sólo eran para descubrir y conquistar, sino para poblar. En dichas Capitulaciones, se identificaba el ámbito de las Provincias, en el caso de la tierra firme, generalmente con la indicación de una línea de la costa y un ámbito impreciso tierra adentro. Así, por ejemplo, la Capitulación dada a Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer en 1528 fue para “descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras y provincias que ay en la dicha costa que comienza desde el Cabo de la Bela o del fin de los límites y términos de la dicha gobernación de Santa Marta” y que continuaba por el “golfo de Beneçuela y el Cabo de Sant Román y otras tierras hasta el Cabo de Marcapain”. Cuatro años antes, se había otorgado Capitulación a Rodrigo de Bastidas en 1524 para poblar “la provincia y puerto de Santa Marta” que formaba parte de la “Provincia de Castilla del Oro llamada la Tierra Firme” y que había sido otorgada por Capitulación, en 1508, a Diego de Nicuesa y Alonso de Ojeda.

La determinación de la “tierra adentro” que estaba luego de la costa o que, como en el caso de la Capitulación a los alemanes

de 1528, llegaba desde la costa del Mar Caribe a “la otra mar”, y que conformaría el ámbito o área territorial de la provincia respectiva, sólo resultaría de la labor descubridora y pobladora de los Adelantados, al punto que el poblamiento era el título jurídico que incorporaba a una determinada Provincia objeto de Capitulación, la tierra descubierta. Por ello, la orden e Instrucción que se daba a los Adelantados de poblar para adquirir jurisdicción sobre las nuevas tierras pues para ello no era suficiente descubrir. Por ello, la orden de poblar contenida en las Instrucciones dadas desde 1513, individualmente a los Adelantados, y en general, desde 1521, hasta culminar en las *Ordenanzas sobre Descubrimiento y Población* de Felipe II de 1573.

Por tanto, en las Indias, las Provincias se fueron configurando territorialmente mediante el poblamiento, lo que ocurrió desde el inicio, de manera que puede decirse que el territorio de las Provincias de tierra firme quedó establecido básicamente en el Siglo XVI.

En el caso de los territorios de Venezuela, el proceso de poblamiento se realizó en cinco corrientes o penetraciones: en primer lugar, en las islas de Cubagua y Margarita; en segundo lugar, desde las costas del Mar Caribe hacia el sur en el occidente y hacia el centro; en tercer lugar, también desde el Mar Caribe hacia el sur, pero en el oriente; en cuarto lugar, desde el Nuevo Reyno de Granada hacia las Sierras Nevadas al norte; y en quinto lugar, también desde el Nuevo Reyno hacia el oeste por el río Orinoco hasta la isla de Trinidad. Este proceso de poblamiento, fue el que configuró, jurídicamente, el ámbito de las Provincias que fueron la base de la formación del Estado venezolano.

## I. LA CIUDAD DE NUEVA CÁDIZ

La primera población establecida en territorio venezolano fue la ciudad de Nueva Cádiz, en la isla de las perlas, Cubagua, la cual se consolidó, realmente, a partir de 1523, una vez que Jácome de Castellón pudo ubicar una fortaleza en Cumaná, en la boca del río Manzanares, y así asegurar parte del abastecimiento de la ciudad.

La ciudad de Nueva Cádiz no fue «fundada» en algún momento preciso; surgió del asiento sucesivo e intermitente de españoles, lo que ocurrió desde 1508, habiendo crecido espontáneamente en sucesivos poblamientos y repoblamientos conforme al auge que tuvo la pesca de perlas. En esta forma, la inicial ranchería de las perlas se consolidó como pueblo organizado en Concejo, a partir de 1525, y a pesar de lo artificial que era por lo inhóspito del lugar, sin agua, sin tierras para sembrar y sin leña, existió hasta 1543, siendo abandonada cuando las perlas se acabaron, trasladándose entonces la población hacia el Cabo de la Vela.

Hasta ese momento, la ciudad pudo resistir los sucesivos asaltos de corsarios y los terremotos, así como su dependencia tanto de tierra firme para el abastecimiento de agua, del río Manzanares; como de Margarita, para leña y verduras de siembra.

Entre 1527 y 1528 se la denominó Villa de Santiago y desde 1528 recibió el título de ciudad de Nueva Cádiz. Durante su existencia como ciudad se dictó la primera Ordenanza de origen municipal del Continente Americano, en 1538, por el propio Cabildo de Nueva Ciudad de Cádiz. Antes, la ciudad había sido objeto de dos Ordenanzas ciudadinas dictadas sucesivamente en 1527 y 1531, como ninguna otra ciudad de costa firme tuvo,

pues fueron dadas directamente por el Emperador Carlos I y Doña Juana, mediante Cédulas Reales.

En dichas Ordenanzas se regulaba todo lo concerniente a la vida citadina y al tráfico de personas en la Isla, especificándose, entre otros aspectos, que para salir de la isla se requería “licencia de la justicia”, excepto respecto de los que fueren a la Isla de Margarita, quienes no necesitaban pedir licencia (Nº XVI). Así mismo se exigía el pago de derecho de aduana para poder llevar o traer cosas a o de las islas cercanas o a Tierra Firme, salvo si se trataba de la Isla de Margarita (Nº XVII). Dichas Ordenanzas, en todo caso, dieron origen al derecho indiano municipal en el Nuevo Mundo.

En 1543, la ciudad fue destruida completamente, por un temporal, pero de sus ruinas aún se puede observar el trazado regular que tuvo. No tuvo fundador ni repartimiento de solares, pero fue dispuesta en orden, como todas las ciudades americanas, gozando además, de una organización administrativa y autoridades, y de una autoridad jurisdiccional que se había extendido hasta Margarita, Cumaná y Cabo de la Vela.

## II. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE MARGARITA

El fin de Nueva Cádiz en Cubagua, significó el comienzo del poblamiento de la Isla de Margarita. Como isla abastecedora de Cubagua, tenía asentamientos dispersos, pero su poblamiento formal comenzó con el otorgamiento, a Marcelo de Villalobos el 18 de marzo de 1525, de la «Capitulación para ir a conquistar a la isla de Margarita». Se trataba de una licencia y facultad, primero que todo, para «yr o enbiar a poblar y pobleis la dicha ysla de la Margarita» con la obligación de que debía:

*«a comenzar a entender en la dicha población dentro de ocho meses primeros siguientes que corran y se quenten desde el día de la fecha desta Capitulación en adelante, y de tenerla acavada y hecho el dicho pueblo con los dichos veinte vezinos casados, y que tengan consigo las dichas mugeres y todo lo demás que os ofreceis, dentro de dos años primeros siguientes.»*

Villalobos, quien era Oidor de la Real Audiencia de la Española, no llegó a tocar la Isla y dos años después, como consecuencia de su muerte, por Capitulación de 13 de junio de 1527, el Rey le concedió a su hija, Aldonza Villalobos, la Gobernación de la Isla. Durante su minoría de edad, su madre, Isabel Manrique de Villalobos gobernó en su nombre. En 1575, la sucedió su nieto en el gobierno de la Isla.

La primera población de Margarita fue el Pueblo de la Mar, Porlamar, establecido espontáneamente (1527) desde el auge de Cubagua y conocida en sus inicios como Espíritu Santo. En 1536, el padre Francisco de Villacosta la fundó formalmente. Fue una población que en el mismo esquema de Nueva Cádiz, presentaba un plano regular, reticular que, por supuesto, conserva. Debe señalarse que en 1526, también había surgido una ranchería en la Isla de Coche, con nombre de San Pedro de Coche.

Pero Margarita es una isla, y su aislamiento y carácter insular, aunado a una Gobernación ejercida desde Santo Domingo pues las Villalobos tampoco desembarcaron en la isla, originaron un modelo urbano propio, que sólo se desarrolló, luego, en las primeras ciudades fundadas en tierra firme, Coro y El Tocuyo.

En efecto, en Margarita las ciudades se fundaron en o se trasladaron a sitios donde había previamente asentamientos de

población. En realidad, los pueblos no se fundaron *ex novo*, pues desde el auge de Cubagua, la Isla estaba poblada.

Así, en 1528 La Asunción surgió del «traslado» formal de la Villa del Pueblo de la Mar a un sitio poblado denominado Santa Lucía. La ubicación de aquella en la costa la hacía insegura y expuesta, razón por la cual se dispuso su «traslado» tierra adentro, habiéndosele concedido el título de ciudad en 1600. La disposición de la ciudad no fue ni es perfectamente ordenada y se adoptó allí un esquema de ubicación de la iglesia que es característico de las principales ciudades de la isla. La iglesia, en efecto, como las de las ciudades medioevales europeas, estaba ubicada dentro de la plaza, rodeada de calles, modelo que se siguió en Pampatar, Santa Ana, Los Robles, Paraguachí, Las Piedras y Juan Griego, y que las normas de las Ordenanzas de Descubrimiento y Población de Felipe II de 1573, proscribieron expresamente. El esquema adoptado fue el de la iglesia-fuerte, que podía servir de protección y abrigo a la población, frente a los indígenas o las inclemencias del tiempo.

Pero antes del establecimiento de La Asunción, en 1528, ya existía como puerto de Margarita, Pampatar o Puerto Moreno, fundada por Pedro Moreno, cuya iglesia, aislada de todo adosamiento edificatorio, como se dijo, siguió el esquema urbano de los pueblos de la Isla. En 1528, también existía el sitio del Valle del Espíritu Santo, en el interior de la Isla. Santa Ana fue fundada en 1530, como pueblo del Norte, por Diego Vásquez de Coronado en el sitio donde había un Hato. De nuevo, allí, la iglesia estaba y está en el centro del pueblo, aislada de adosamiento y con circulación alrededor. Paraguachí fue fundado en 1580, como La Plaza, por Miguel Meza de Linaza, y el mismo, igualmente presenta un trazado poco regular, con la iglesia en el centro del

poblado, aislada. Las Piedras (Punta de Piedras) surgió de una encomienda otorgada en Cocoyar, en 1562, a Pedro Esteban Buenavida. Juan Griego, en 1545 era un embarcadero, y como pueblo, luego, surgió al borde de la costa del mar, con la iglesia en lugar aislado, como las otras de los pueblos de la isla.

### III. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE VENEZUELA

#### 1. *El precario poblamiento de la Provincia de Venezuela bajo los Welser*

##### A. *La ciudad de Coro*

En 1511, Juan de Ampies había sido nombrado factor Real de la isla la Española y demás islas y la Tierra Firme, con la misión de velar por la soberanía real en las Indias. Su misión era recibir las mercancías que enviaba la Casa de Contratación y venderlas; remitir las necesarias; velar por los bienes de la Corona, y tener en depósito los indios del Rey. Tomó afición por ellos, y logró de los frailes Gerónimos que tuvieron Capitulación, la prohibición de que se capturasen los indios de las islas de los Gigantes (Curazao, Aruba y Bonaire), por ser pacíficos. En 1520 se le concedió la protección de indios para llevarlos a las islas de los Gigantes y poblarlas, y en 1526, obtuvo Capitulación para ir a poblar y pacificar las islas. Hizo petición para continuar su labor pacificadora en Tierra Firme, y envió allí a su hijo y dos caciques, para fundar un pueblo. Así, Santa Ana de Coro se fundó en 1527, y allí se instaló Ampies en 1528. Ese mismo año se otorgó Capitulación a los alemanes Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer para:

*«descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras y provincias que ay en la dicha costa que comiença desde el Cabo de la Bela o del fin de los limites y términos de la dicha gobernación de Santa Marta hasta Marcapairo, léste-oeste, norte y sur de la una a la otra mar con todas las yslas que estan en la dicha costa, exceptuadas las que están encomendadas y tiene a su cargo el factor Joán de Ampies.»*

### B. *La Capitulación a Alfinger y Sailer de 1528*

La Capitulación de 27 de marzo de 1528 autorizó a Enrique Ehinger y Gerónimo Saylor, por si mismos, «o en su defecto, quien quiera que fuese de ellos, Ambrosio de Alfinger y Jorge Eynguer, hermanos de Enrique para descubrir, conquistar y poblar» las tierras de lo que luego sería la Provincia de Venezuela. El nombre era el mismo Ehinger, Eynguer, El Einger o El Ynger, Talfinger, Dalfinger, De Alfinger o en fin, Alfinger; eran tres hermanos: Enrique, Ambrosio y Jorge.

Enrique Ehinger y Jerónimo Sailer eran factores de los Welser o “Belsares” en Santo Domingo, y antes habían obtenido una Capitulación (12-2-1528) para importar esclavos negros en dicha Isla. Por ello se ha discutido si la Capitulación de 27 de marzo de 1528 de la Gobernación de Venezuela se hizo por si o desde el principio por cuenta de los Welser.

Los beneficiarios de la Capitulación delegaron en Ambrosio Ehinger o Alfinger el título de Gobernador de la Provincia, para lo cual fue nombrado oficialmente el 23 de octubre de 1529. El 3 de diciembre de 1529, cuando ya había tomado posesión del gobierno de la Provincia, la Regenta Doña Juana le recomendó anunciar su nombramiento a Ampies, quien acababa de ser designado Adelantado del pueblo de Santa Ana de Coro. Con el

nombramiento de Alfinger así, Ampíes fue desalojado de la Provincia. Por ello, en 1529, cuando Ambrosio Alfinger desembarcó en la costa, Ampíes le entregó la población.

En esta forma, Ambrosio Alfinger, inicialmente fue representante de Enrique, su hermano, y de Gerónimo Sayler, quienes en 1530 solicitaron a Carlos V, la cesión de sus derechos derivados de la Capitulación, a Antonio y Bartolomé Welser, lo que se materializó por Ordenanza de 15 de febrero de 1531.

La Capitulación había sido otorgada para “descubrir y conquistar y poblar las dichas tierras” (del Cabo de la Vela y Venezuela),

*«y hacer en las dichas tierras dos pueblos o mas los que a vosotros pareciere y en los lugares que bieredes que conbiene y que para una de las dichas poblaciones lleveis a lo menos trescientos hombres, y hagais en la dicha tierra tres fortalezas.»*

La obligación era “hacer los dichos dos pueblos dentro de dos años después de llegados”. Esta obligación, en todo caso, era única pues en las Capitulaciones anteriores a otros Adelantados, no se estableció nada similar en magnitud.

Pero como se dijo, Alfinger, al llegar a su Gobernación, arribó a un sitio con una población existente desde tiempo atrás en esas tierras, ya establecida, y fundada, aún cuando en forma precaria y con indígenas asentados, cuyo cacique era Manaure. Coro fue, así, un pueblo que al recibir al Gobernador, se convirtió en el asiento permanente de la Gobernación, correspondiendo al Gobernador disponer su trazado regular y su edificación, dotarla de Cabildo, repartir solares y emprender la construcción de la iglesia, la cárcel y la horca.

Coro, en realidad, fue la segunda ciudad en Venezuela que se trazó regularmente, luego de Nueva Cádiz, precisamente al tiempo que la explotación de las perlas en ésta estaba en su apogeo. La traza urbana es casi reticular, con la plaza en el centro pero con la iglesia dentro de la misma, aislada, conforme al mismo modelo seguido en Margarita, típico de las ciudades medioevales.

La ciudad de Coro, como el primer asiento urbano de la Provincia, fungió como su capital durante casi 15 años. Durante ese período, Alfinger realizó expediciones hacia el occidente, donde estableció una ranchería en Maracaibo. Luego, Nicolás Federman en 1535, de paso por Maracaibo despobló la ranchería y trasladó el vecindario al Cabo de la Vela, donde estableció otra ranchería. Esta se consolidaría como pueblo, a pesar de lo inhóspito del lugar, en 1538, con los vecinos emigrados de Cubagua, como Nuestra Señora de los Remedios, sucediendo así el Cabo de la Vela a Cubagua en la pesquería de perlas y en la continuidad de la ciudad, que materialmente se trasladó allí, con sus autoridades. El pueblo fue cambiado luego de sitio, hacia occidente, y de nombre, hasta llamarse Río de Hacha. Pasó, así, dicha población, de la jurisdicción de la Provincia de Venezuela a la de la Provincia de Santa Marta.

Los Welser habían enviado a Tierra Firme aún antes de recibir la cesión de la Gobernación, a Nicolás Federman, para que sustituyera a Bartolomé Saylor como lugarteniente de Alfinger. Federman, así, ya estaba en Coro al regreso de Ambrosio Alfinger de su primera expedición al oeste. Este, enfermo, se embarcó para La Española.

Federman quedó al frente de la Gobernación de la Provincia y pronto salió en expedición hacia el sur, en busca del

Mar del Sur, donde esperaba encontrar grandes riquezas (oro) y un camino corto hacia la Isla de la Especería, habiendo recorrido, entre 1530 y 1531, lo que es hoy el centro-occidente de Venezuela, en torno a Acarigua y Barquisimeto, franqueando por primera vez la cadena montañosa que separa la costa del Mar Caribe de los llanos venezolanos.

A comienzos de 1531, una vez curado y confirmados sus títulos de Gobernador de Venezuela por la Regente, Alfínger regresó a Tierra Firme, haciendo preso a Federman, quien se vio obligado a partir hacia Europa, vía Santo Domingo, el 9 de diciembre de 1531, llegando a Ausburgo, el 31 de agosto de 1532.

En ese mismo año, Alfínger comenzó su segunda expedición hacia el oeste, pasó por Maracaibo y recorrió lo que es hoy la frontera este de Colombia, por el Valle de Upar hacia el sur. En el lugar conocido luego como de Miser Ambrosio, entre lo que hoy es Pamplona y Cúcuta, cerca de Chinácota, en 1532 o 1533, murió luego de haber sido herido por una flecha envenenada, y haber realizado durante esa expedición, todos los desmanes imaginables contra los indios. El resto de la expedición llegó por el río Catatumbo al lago de Maracaibo y después de dos años, regresó a Coro, en noviembre de 1533.

Durante los primeros cinco años de la Gobernación de Venezuela, por tanto, con expediciones descubridoras hacia el oeste y el sur de Coro, ninguna población fue establecida por los conquistadores. En esos primeros años se perdió, así, para la Provincia de Venezuela buena parte de lo que luego sería el Nuevo Reyno de Granada. Como lo indicó Juan Pérez de Tolosa, Gobernador y Capitán de la Provincia de Venezuela, en su célebre “Relación de las tierras y Provincias de la Gobernación de Venezuela” de 1548, al referirse a la expedición de Alfínger:

*«Del dicho pueblo de Maracaibo, el dicho Gobernador Ambrosio Alfinger entró la tierra adentro y llegó al Valle de Upare, que ahora está poblado por Santa Marta, que serais una treinta leguas desde Cabo de la Vela... Si esta Tierra la hubiera poblado el dicho Ambrosio, la Gobernación de Venezuela fuera próspera y tuviera poblado el Nuevo Reino de Granada, porque es el paso y camino por donde después se descubrió. Con ser esta tierra de los pacabuyes, no la pobló, antes siguió el río arriba de Cartagena, que es el río por donde vienen del Nuevo Reino de Granada, y dejó la derrota del Reino y resolvió sobre la culata de la laguna para volverse a Coro».*

Pero si bien por no poblar se perdieron para la Provincia de Venezuela las tierras descubiertas, la labor exploratoria de los alemanes en Venezuela fue de la más destacadas y espectaculares de las Indias, siempre buscando hacia el sur, “a la otra mar”, es decir, al Mar del Sur.

### *C. Los descubrimientos de Federman*

El 19 de julio de 1534, los Welser obtuvieron del Emperador el nombramiento de Nicolás Federman para suceder a Alfinger como Gobernador de la Provincia. Sin embargo, la protesta de los colonos por el nombramiento y el sometimiento a juicio de residencia a Federman, por su gestión anterior, llevó a su sustitución el mismo año 1534 por Jorge Hohermuth, llamado Jorge de Spira.

En esta forma, Spira y Federman estaban en Coro en 1535, ambos con títulos encontrados. Sin embargo, pudieron resolver sus pretensiones, repartiéndose entre ellos las áreas y fuerzas de la Provincia: Spira al sur y Federman al oeste. Spira emprendió

expedición al sur, el 12 de mayo de 1535, por las regiones de los actuales Estados Lara y Portuguesa, y recorrió el pie de monte de las Sierras Nevadas, las que siempre tuvo a su derecha, por los llanos de Barinas y Apure, atravesando el Guanare y el Arauca. Pasó el río Ariari, afluente del Guaviare y descubrió el río Papamene. Allí supieron del país maravilloso que existía al otro lado de la montaña, al oeste, con palacios de oro. La muerte del guía de la expedición sin embargo, provocó el regreso a Coro, el 27 de mayo de 1538, es decir, tres años y quince días después.

Por su parte Federman se había dirigido de nuevo al occidente, pues había recibido de la expedición de Alfinger, las noticias del país importante que existía remontando el río Magdalena. Al llegar de nuevo al Cabo de la Vela donde fue el primero en probar fortuna en la pesquería de perlas, y donde un año antes había trasladado los vecinos de la ranchería de Maracaibo, fundó el pueblo de Nuestra Señora de las Nieves, el 5 de agosto de 1536. Este, repoblado dos años después, recibió el nombre de Nuestra Señora de los Remedios, dando origen a la actual Río Hacha. Allí tuvo conocimiento de los planes de la expedición comandada por Gonzalo Jiménez de Quesada enviado por el Gobernador de Santa Marta, con el mismo fin de descubrir el importante país que existía al sur.

Federman intentó poblar el interior de la Península, lo que no pudo. Se dirigió hacia el Valledupar y cuando iba penetrando con ánimo de continuar hacia el Magdalena, tuvo la oposición del Gobernador de Santa Marta, quien incluso, había instruido al licenciado Jiménez de Quesada, de hacerlo preso.

Regresó hacia Maracaibo y de allí envió a sus huestes hacia Carora, mientras iba a Coro con la esperanza de encontrar su designación como Gobernador. No recibió nada, y al tener

noticias de la llegada del juez de residencia Nicolás Navarro, partió de la ciudad el 14 de diciembre de 1536, hacia Carora, dirigiéndose al sur.

En efecto, Federman continuó por la vertiente oriental de las Sierras Nevadas, rumbo al sur, sin respetar el compromiso con Spira, llegando al río Apure en abril de 1538, luego hasta el Meta, para tratar de llegar antes que Quesada al alto Magdalena. Al arribar al río Meta, viró hacia el suroeste y decidió atravesar la Cordillera, hacia la otra banda de la Sierra, que quedaba sobre su mano derecha hacia el poniente, llegando a la Sabana de Bogotá. Federmann había trepado hasta caballos por la Cordillera, por las ásperas cimas de Pascote, saliendo al Páramo Sumapaz y descendiendo después a Pasca, que está en el Valle de Fusagasugá; por donde ni antes ni después alguien lo hubiere o haya hecho en igual forma.

Al llegar a la Sabana supo que desde hacía varios días la tierra estaba ocupada por cristianos venidos de otras regiones: los primeros, las gentes de Gonzalo Jiménez de Quesada, quien había llegado allí desde Santa Marta remontando el río Magdalena; y las otras, de Sebastián de Belalcázar, lugarteniente de Pizarro en Quito, quien había llegado desde el sur, por el río Cauca, donde ya había fundado la ciudad de Cali.

Federman, por tanto, había llegado de último y por las vestimentas de las tres huestes se podía determinar la calidad y penurias de las expediciones: los venidos de Santa Marta llevaban trajes de telas de algodón tejidas por los indios; los peruanos, más ricos, traían vestimentas de sederías, adornados con plumas; los de Federman, en cambio, venían cubiertos de pieles de osos, leopardos, tigres y venados, después de haber corrido las más

crueles aventuras. En todo caso, introdujeron las gallinas a la Sabana, así como Belalcázar los cerdos.

Los tres campamentos estaban en la Sabana, establecidos en triángulo. Sin embargo, Jiménez de Quesada, el 6 de agosto de 1538, ya había fundado en el sitio la Ciudad Nueva de Granada. En todo caso, surgió entre ellos un conflicto de jurisdicción que decidieron someter al Emperador. Santa Fe de Bogotá se refundó el 27 de abril de 1539, con la participación de las Huestes de los tres conquistadores, particularmente de Jiménez y Federman quienes habían hecho un arreglo previo. Los tres conquistadores viajaron a España a dilucidar sus derechos. Luego de un largo proceso que duró varios años, Quesada ganó la causa y fue nombrado Gobernador del Nuevo Reyno de Granada por Real Cédula de 17 de julio de 1549. Federman murió en 1542, en Valladolid, durante los pleitos que tuvo, tanto con Jiménez de Quesada como con los Welser. En contraste con lo que se dijo de otros conquistadores alemanes, Federman junto con Spira, fue uno de los pocos descubridores cuya memoria pasó a la posteridad libre de mancha en cuanto a crueldad y trato de los indios.

En todo caso, las quejas contra los Welser en la administración de la Provincia llevaron al Consejo de Indias, a través de la Audiencia de Santo Domingo, a entablar juicio de residencia, lo que como se dijo se inició con el envío del juez Nicolás Navarro, en 1538, al momento de llegar Spira a Coro, de regreso de su expedición hacia el sur, por el pie de monte de las Sierras Nevadas, hasta el río Guaviare. El juicio concluyó ese mismo año, habiendo resultado condenados no sólo Spira sino Federman, quien estaba en Europa, y a Ambrosio Alfinger, ya muerto; es decir, a todos los que habían sido durante los 10 años precedentes, beneficiarios de la Capitulación de 1528.

#### D. *Las desventuras de la Gobernación de los Welser*

Para ese entonces y desde 1534 había sido designado como primer obispo de la Provincia, Rodrigo de Bastidas, quien era el segundo obispo designado en Tierra Firme (el primero había sido Juan de Quevedo, en 1513, de la Catedral de Nuestra Señora del Antigua, en el Darién), e hijo del conquistador Rodrigo de Bastidas, gobernador de la Provincia de Santa Marta.

En 1534, Bastidas ya había sido designado Gobernador interino. En 1540, luego de la muerte de Spira, por fiebre palúdica, y de que Navarro fuese obligado a abandonar la Provincia por orden del Cabildo de Coro, Bastidas asumió interinamente la gobernación de la Provincia. Como tal, abogó por el nombramiento como Gobernador del que había sido lugarteniente de Spira, Felipe de Hutten; a quien se designó en 1541, nombrándosele como lugarteniente, a Bartolomé Welser.

En 1541, los recién nombrados emprendieron expedición hacia el sur, por supuesto, también en búsqueda del Mar del Sur que era el límite meridional de la Provincia.

En esta expedición, que se prolongó por un larguísimo período de más de cinco años, Hutten bordeó las Sierras Nevadas por los llanos, llegando a la selva amazónica y al propio río Marañón, en territorio de los Omaguas, que era la puerta de entrada al Imperio Inca y del futuro Virreinato del Perú.

En 1544, en Coro se había reabierto el juicio de residencia iniciado por Navarro y esta vez el Juez Frías, en 1545, terminó condenando a los Welser «in contumaciam», sin que nadie se hubiese presentado al proceso. Por ello, la Audiencia de Santo Domingo nombró como administrador interino, hasta el regreso de Von Hutten, a Juan de Carvajal.

En ese mismo año, Carvajal armó expedición hacia Maracaibo y luego hacia el sur, llegando al río Tocuyo, donde fundó el 7 de diciembre de 1545, la ciudad de El Tocuyo. Después de 17 años de otorgada la Capitulación de 1528, se trataba de la primera ciudad que se fundó en la Provincia, después de Coro.

#### E. *La ciudad de El Tocuyo y el inicio del poblamiento de la Provincia*

El poblamiento de la Provincia de Venezuela, en efecto, puede decirse que se inició, realmente, con la fundación de Nuestra Señora de la Pura y Limpia Concepción de El Tocuyo, el 7 de diciembre de 1545, tierra adentro, por Juan de Carvajal, donde al año siguiente se trasladaría la capital de la Provincia, constituyéndose en el centro político y económico de la misma.

La ciudad tenía una forma casi reticular e, igualmente, con la iglesia ubicada en la plaza, aislada. Fue la primera ciudad hecha por españoles, en el suelo venezolano. De ella partieron todas las empresas pobladoras hacia la costa (Borburata), el occidente (Trujillo, Maracaibo) y el centro del país (Barquisimeto, Carora, Valencia, Caracas).

Como se dijo, Juan de Carvajal había sido nombrado el año anterior Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, y con tal título fundó la ciudad. Enfrentó a los Welser y decapitó a Hutten, Bartolomé Welser y otros.

En efecto, en la ciudad de El Tocuyo, en 1545, cuando Hutten regresaba de su desventurada expedición, Carvajal lo hizo prisionero, lo obligó a reconocerlo como Gobernador de la Provincia, y luego lo asesinó a traición, junto a Bartolomé Welser. En ese mismo año, Juan Pérez de Tolosa fue designado

Gobernador y Capitán General de la Provincia, con el encargo de castigar al asesino. Arrestó a Carvajal en 1546, quien luego de haber sido atado a la cola de un caballo y arrastrado por el polvo, fue colgado en la rama de un árbol el 17 de septiembre de 1546. La condena, en efecto, por homicidio había sido a que:

*«Sea sacado de la cárcel pública donde está, atado a la cola de un caballo; y por la plaza de este asiento sea arrastrado hasta la picota y horca; y allí sea colgado del pescuezo con una soga de esparto o de cañamo, de manera que muera de muerte natural. Y ninguno de allí sea osado de le quitar, sin licencia de mi, el dicho gobernador.»*

Pérez de Tolosa, en todo caso, siguió la obra de Carvajal y ratificó las encomiendas y repartimientos de El Tocuyo, nombrando como Teniente General a Juan de Villegas. Despachó a su hermano Alonso Pérez de Tolosa y a Diego de Losada, a descubrir hacia las Sierras Nevadas, quienes llegaron por los llanos hasta el río Apure, el cual remontaron hasta encontrar el Uribante, el cual también remontaron hasta encontrar el Torbes, el cual también remontaron hasta llegar al Valle que denominaron las Auyamas, donde años más tarde, Juan de Maldonado desde la Provincia de Pamplona, fundaría San Cristóbal (1561). De allí, siguieron por las Lomas del Viento, el pueblo de los indios Capachos y fueron a dar al Valle de Cúcuta. De allí marcharon al río Zulia, el cual recorrieron aguas arriba y de regreso, aguas abajo, llegaron a la culata del lago de Maracaibo, por donde regresaron a El Tocuyo.

En 1543, Diego de Losada quien conocía las costas de Oriente pues había sido parte de la hueste de Sedeño, acompañó al Teniente de Gobernador Juan de Villegas en la expedición hacia

las costas de Maracapaná y Cumaná a fin de deslindar, con Cubagua, los límites de las Gobernaciones. Llegaron hasta el río Neverí, regresando a Coro luego de haber firmado el deslinde con las autoridades de Nueva Cádiz.

F. *La población de Borburata y la fundación de Barquisimeto y Valencia*

En 1547, Juan de Villegas descubrió la laguna de Tacarigua (Lago de Valencia) y dio inicio a la fundación de Nuestra Señora de la Concepción de Borburata.

Allí se enteró de la muerte de Pérez de Tolosa y de su designación por aquél, para sucederle en el mando, lo que se confirmó a instancias de los Welser, el mismo año, por la Audiencia de Santo Domingo. Terminó con la población de Borburata y fundó, en 1551, la Villa del Real de Minas de San Felipe de Buria, en la Provincia de Nirgua, para facilitar la explotación de las minas de oro de Buria. En 1552, fundó la ciudad de Nueva Segovia de Buria, la cual en 1556, fue trasladada al sitio que hoy ocupa Barquisimeto.

En la fundación de la ciudad de Nueva Segovia de Barquisimeto, estaba con Juan de Villegas, Diego de Losada, quien fue designado Alcalde de la nueva ciudad. Allí también estaba, como fundador, Diego García de Paredes, quien luego fundaría, en 1558, la ciudad de Trujillo.

La traza urbana de Barquisimeto fue y es de carácter reticular, muy próxima a la forma cuadrangular. La iglesia está ubicada al sur de la plaza, a pesar de que en el plano de 1579, la iglesia aparecía ubicada dentro de la plaza, y en su parte este. En todo caso, Barquisimeto es la ciudad venezolana que posee el mayor

número de manzanas, casi cuadriculares, con crecimiento, por tanto, ordenado. Allí murió el tirano Lope de Aguirre en 1561, vencido por Diego García de Paredes, Maestre de Campo del Ejército Real.

Muerto Villegas, lo sucedió en la Gobernación, en 1553, Alonso Arias de Villasinda, quien en 1555, mandó a Alonso Díaz Moreno, vecino de Borburata, a fundar una ciudad inmediata a la Laguna de Tacarigua, fundando Nueva Valencia del Rey.

Valencia fue, en todo caso, la primera ciudad en tierra firme que se estableció con una cuadrícula perfecta, y en la cual se aplicó el concepto de plaza mayor libre, ubicándose la iglesia en la cuadra situada al este de la misma.

Durante el gobierno de Arias de Villasinda, en 1556, el Consejo de Indias declaró a los Welser privados de sus derechos sobre Venezuela e hizo reingresar a la Provincia bajo la directa autoridad de la Corona.

## 2. *El poblamiento de la Provincia de Venezuela después de los Welser*

Luego de haber ejercido, en 1551, como Gobernador y Capitán General de la isla de Margarita, en 1558 el Mariscal Gutierre de la Peña Langayo, fue designado Gobernador y Capitán General interino de la Provincia de Venezuela, quien nombró a Francisco Fajardo, primer conquistador y poblador de los Caracas, para gobernar y poblar desde Borburata hasta Maracapaná.

Al Mariscal lo sucedió como Gobernador y Capitán General de la Provincia, en 1559, Pablo Collado.

### A. *La ciudad de Trujillo*

Diego García de Paredes, quien había sido nombrado para someter a los Cuicas, salió de El Tocuyo en 1557, y al año siguiente, en 1558 fundó la ciudad de Nueva Trujillo en el sitio de Escuque. Doce años después y luego de varios traslados, en 1570, la ciudad encontró asiento definitivo en el Valle de los Cedros, en una meseta elevada e inclinada, bordeada por el río Castán y la quebrada los Cedros, con el nombre de Nuestra Señora de la Paz de Trujillo.

El trazado urbano de Trujillo está gobernado por dos calles que bajan por la meseta, ubicándose la plaza en la parte inferior. La forma de las manzanas es cuadrangular.

### B. *El poblamiento del centro: Caracas*

El Gobernador Collado nombró a Francisco Fajardo como Teniente General para llevar a cabo el proyecto de conquista de los Caracas. Este título luego se lo dio a Juan Rodríguez Suárez, fundador de Mérida, quien fundó, en 1561, en el Hato San Francisco de Fajardo, en el Valle de Caracas, la Villa de San Francisco. El mismo año se había fundado el pueblo de Valle de la Pascua (el Valle), en el suroeste del Valle de los Caracas. En 1560, Fajardo había fundado la Villa de Collado, en honor del Gobernador, hoy Caraballeda.

Felipe II nombró en 1566, como Gobernador y Capitán General de la Provincia a Pedro Ponce de León, quien terminó con la conquista de los Caracas, con la ratificación del nombramiento de Diego de Losada para ello, que había hecho su antecesor, Alonso Bernáldez. Losada salió de El Tocuyo con los 3 hijos del Gobernador en 1567, pasó por Villa Rica, hoy Nirgua y por los

Valles de Aragua. Lo acompañaban, entre otros, Gabriel de Avila, cuyo nombre selló el gigantesco cerro *Guaraira-repano*, de Caracas; Alonso Andrea de Ledesma, quien había participado en la fundación de El Tocuyo y Trujillo; Sebastián Díaz Alfaro, luego fundador de San Sebastián de los Reyes; Juan Fernández de León, fundador de Guanare; Francisco de Vides, después Gobernador y Capitán General de Nueva Andalucía; Cristóbal Gómez y Esteban Martín, de los fundadores de Nueva Segovia de Barquisimeto; y Juan Cataño, Andrés Hernández y Andrés de San Juan, de los fundadores de El Tocuyo, Borburata y Trujillo.

De los Valles de Aragua, Losada llegó por el río Tuy al Valle del Miedo, donde comienza la serranía de Los Teques, país de Guaicaipuro; y después de duros combates, entró al Valle de San Jorge (Las Adjuntas) pasó por el Valle de la Pascua (El Valle) y entró al Valle de San Francisco, donde fundó, el 27 de julio de 1567, la ciudad de Santiago de León de Caracas, donde el mismo año se trasladó, de Coro, la capital de la Provincia. En 1567, también se fundó Petare en el extremo este del Valle de Caracas.

En 1569, a la muerte de Ponce de León, fue nombrado Gobernador y Capitán General de la Provincia, Diego de Mazariego, quien había fundado la ciudad de Chiapas en la Nueva España y había sido Gobernador y Capitán General de Guatemala. A la muerte de Mazariego, en 1576, Juan de Pimentel fue designado como Gobernador y Capitán General de la Provincia, quien en 1578, hizo el conocido croquis de la planta de Caracas, reducido al cuadrado que limitan los ángulos de las esquinas hoy llamadas Cuartel Viejo, Abanico, Doctor Díaz y Gorda, dividido en 25 manzanas por la trama de cuatro calles dispuestas en paralelo de Norte a Sur que partiendo de las

esquinas hoy denominadas de Altagracia, Mijares, Jesuítas y Maturín; llegaban hasta las hoy llamadas Mercaderes, Pajarito, Camejo y Colón; y de otras cuatro calles dispuestas en paralelo de Este a Oeste, que partiendo de las esquinas hoy denominadas La Pelota, Marrón, Doctor Paúl y Chorro, llegaban a las hoy esquinas de Llaguno, Piñango, Muñoz y Pedrera.

Caracas tiene una forma regular, pero no cuadrangular como sugerían todos los planos de la ciudad hasta épocas recientes, cuando quedó en evidencia que las manzanas que convergen hacia la Plaza Bolívar son rectangulares, siendo dicha plaza de tamaño más reducido que todas las manzanas circundantes.

### C. *La ciudad de Carora*

Bajo el mandato del Gobernador Diego de Mazariego, el 19 de junio de 1572, se fundó la ciudad del Portillo de Carora ubicada entre Coro y El Tocuyo. El primer asiento de la ciudad había sido establecido por Juan Trejo en 1569, pero en 1571, fue mudada por Juan de Maldonado al sitio donde hoy está y luego repoblada por Juan de Salamanca en 1572. La traza de la ciudad es reticular.

### D. *La ciudad de Maracaibo*

Como se dijo, Ambrosio Alfinger había llegado a Coro el 26 de febrero de 1529, haciéndose cargo del Gobierno de la Provincia. Al poco tiempo salió a descubrir tierras, rumbo a occidente. Llegó a la Laguna de Maracaibo, pasó a la otra banda, ubicando en el sitio que le pareció más conveniente una ranchería, llamada Maracaibo.

En 1535, como se dijo, Nicolás Federman, Teniente de Gobernador de Jorge Spira, trasladó el vecindario de la ranchería al Cabo de La Vela, donde fundó el pueblo de Nuestra Señora de los Remedios, quedando despoblada la ranchería de Maracaibo.

En 1568, el Gobernador de Venezuela, Pedro Ponce de León, advirtió la necesidad de conquistar el lago de Maracaibo, encargando de ello al Teniente de Gobernador de la recién fundada ciudad de Trujillo, Capitán Alonso Pacheco Maldonado. La expedición entró al lago por el río Motatán fundándose una ciudad el 20 de enero del año 1569, con el nombre de Ciudad Rodrigo, la cual luego fue abandonada. Posteriormente, el Gobernador Mazariego obtuvo permiso del Rey para continuar la conquista del Lago, encargando a Pedro Maldonado proseguir la empresa iniciada por Pacheco Maldonado. Pedro Maldonado, en 1574, cambió el nombre de Ciudad Rodrigo por el de Nueva Zamora de Maracaibo, llevando nueva gente para poblarla.

#### E. *San Sebastián de los Reyes y el poblamiento del centro*

En la fundación de Caracas, con Diego de Losada había participado Sebastián Díaz de Alfaro. El Gobernador Luis de Rojas le encomendó la conquista y poblamiento de los Quiriquires y tuvo a su cargo la fundación de San Sebastián de los Reyes el 6 de enero de 1585, la cual se trasladó de sitio en muchas ocasiones, encontrando la ubicación actual, 91 años después, en 1676. Sebastián Díaz de Alfaro fue Alcalde de Caracas en 1591 y 1594.

## F. *La ciudad de Guanare*

En 1589 fue nombrado Gobernador y Capitán General Diego de Osorio, quien dotó de ejidos a la ciudad de Caracas. Durante su gobierno encomendó a Juan Fernández de León poblar la Provincia de los Guanaguanare, de lo que resultó la fundación de Guanare el 3 de noviembre de 1591.

## IV. EL POBLAMIENTO DE LAS PROVINCIAS DE LAS SIERRAS NEVADAS Y DEL ESPIRITU SANTO

### 1. *Pamplona y las Sierras Nevadas*

En 1548, el Visitador y Gobernador de Santa Fé de Bogotá, Manuel Díaz de Armendariz, encomendó a Pedro de Ursúa, su sobrino, junto con Ortún Velásquez de Velasco, dirigir una expedición que debía encaminarse hacia las Sierras Nevadas del Norte, que Spira y Federmann habían visto de lejos, pasando por los llanos y que también había avistado Alfinger en la jornada en la cual murió. El resultado inicial de la expedición fue la fundación de la ciudad de Pamplona en un valle elevado que llamaron Espíritu Santo, rodeado de altas sierras. La ciudad se trazó con regularidad en abril de 1549 y en dicha fundación participó Juan Rodríguez Suárez. No lejos de Pamplona se encuentra el Valle de Micer Ambrosio, donde murió Alfinger.

A Ursúa lo sucedió en el gobierno de la colonia, Ortún Velásquez de Velasco, quien en calidad de Justicia Mayor, gobernó la ciudad por 20 años, hasta 1584. La Provincia de Pamplona comprendía entonces por el norte, el río Zulia hasta el lago de Maracaibo.

En Pamplona había algunos vecinos, entre ellos, Pedro Alonso de los Hoyos, que habían llegado al Nuevo Reyno por la falda de la Cordillera que cae a los llanos, desde los cuales habían visto las Sierras Nevadas. Esos vecinos habían participado en la expedición de Spira, en 1535, por la vía de los llanos «llevando la cordillera que a la derecha tenían por guía, no perdiéndola de vista». Además, en 1547, como se dijo, desde El Tocuyo habían sido enviados a descubrir las provincias de las Sierras Nevadas, Alonso Pérez de Tolosa y Diego de Losada, sin lograr penetrar la cordillera.

En 1553, Juan Rodríguez Suárez había sido nombrado por el Regidor Juan Maldonado, Procurador de la ciudad; y en 1554 fue nombrado Alcalde de las Minas del Río de Oro por una Real Provisión firmada en Santa Fe. En el mismo año 1554, en el Cabildo de Pamplona se tomó noticias de los intentos de Pedro de Ursúa, antiguo fundador, para ir a las Sierras Nevadas a poblar un pueblo, lo cual se le impidió por carecer de autoridad para ello. Al año siguiente, en 1555, en el mismo Cabildo de Pamplona se trató sobre la conveniencia de ir a buscar minas en los términos de la ciudad, hacia las Sierras Nevadas, a solicitud de Nicolás de Palencia, de lo que resultó el nombramiento de Juan de Maldonado, Alcalde de la ciudad, para que fuera a buscar dichas minas en los términos de la ciudad, incluidas las Sierras Nevadas. La expedición de Maldonado, en 1555, sólo llegó a Cúcuta. En 1557 hubo otra decisión del Cabildo encargando a Juan Andrés Valera, Alcalde Ordinario de la ciudad con el mismo objetivo, la cual no llegó a efectuarse.

Juan Rodríguez Suárez fue designado Alcalde Ordinario de Pamplona en 1558, junto con Pedro Alonso de los Hoyos. Este, como Procurador, propuso la designación de Juan Rodríguez

Suárez para la expedición de buscar las dichas minas en la Provincia de Táchira y las Sierras Nevadas. Ello se decidió el 14 de abril de 1558.

## 2. *La fundación de la ciudad de Mérida*

La expedición partió de Pamplona a fines de junio de 1558 pasando por los valles de Cúcuta, el río Táchira, el Valle de Santiago (donde luego Juan de Maldonado fundaría San Cristóbal), el Cobre, el Valle de La Grita, el Valle de Bailadores, y La Lagunilla hasta La Guazábara o El Realejo, donde se fundó Mérida el 9 de octubre de 1558, en el sitio que ocupa el pueblo San Juan, a una legua de Lagunillas. Se nombraron las autoridades (Regidores, Alcaldes y Oficiales Reales) y Juan Rodríguez Suárez se hizo nombrar Capitán y Justicia Mayor de la ciudad. Todo ello se notificó al Cabildo de Pamplona.

Al día siguiente, Juan Rodríguez Suárez levantó el campamento y avanzó hacia el Norte hasta descubrir una alta meseta frente a la Sierra Nevada, entre los ríos Chama (al que denominaron Guadiana) y Albarregas, donde el 1º de noviembre de 1558 se trasladó la ciudad, al sitio denominado La Punta, donde actualmente está la población de La Parroquia (Santiago de la Punta) que integra el área urbana de Mérida. En los días siguientes, Rodríguez Suárez recorrió la tierra y descubrió sucesivamente los valles de los ríos Albarregas y Mucujun, el valle de Turmas hacia el Noreste, la laguna de Caza (Mucubají), el Valle de Santo Domingo, y el Páramo de Mucuchíes.

Pero paralelamente a estos acontecimientos, Juan de Maldonado había obtenido una Provisión Real en Santa Fe, el 17 de agosto del mismo año, en la cual se le comisionaba para prender a su

enemigo, Juan Rodríguez Suárez, por cuanto este había ido a poblar «so color de buscar minas». Dada la actitud belicosa de Maldonado, otra Real Provisión le exigía cumplir su cometido quieta y pacíficamente, sin llevar gente ni armas. En febrero de 1559 ya estaba Maldonado en Mérida, ordenando nuevamente el traslado de la ciudad una legua más arriba, donde hoy se encuentra, con una traza cuadrangular; pero Juan Rodríguez Suárez estaba en las orillas del lago de Maracaibo. De regreso a Mérida fue aprehendido por Juan de Maldonado, quien había bautizado la ciudad con el nombre de Santiago de los Caballeros de Mérida. En marzo de 1559 ya habían llegado a Pamplona, el prisionero y su escolta, y a fines de abril se hallaban en Bogotá, donde se inició el proceso contra Rodríguez Suárez en la Real Audiencia, en mayo de 1559, por haber fundado un pueblo sin licencia.

### 3. *La fundación de San Cristóbal*

Después de las andanzas de Juan Maldonado en persecución de Juan Rodríguez Suárez, la Audiencia de Santa Fe le otorgó Provisión Real para poblar un pueblo o villa en el camino hacia Mérida, en el Valle de Santiago. La expedición salió de Pamplona a principios de 1561, por la vía del Valle de Cúcuta, la Loma del Viento y las tierras de los Capachos, remontando el río Torbes. Fundó la ciudad de San Cristóbal en la sabana alta, «que estaba de la otra banda del río principal que atraviesa por medio el Valle», el 31 de marzo de 1561. En la expedición también estaba Nicolás de Palencia, viejo conquistador de amplia experiencia en las aventuras descubridoras de Felipe de Hutten y Bartolomé Welser. Había sido hecho preso por Carvajal, y luego de la muerte de aquellos y libre, pasó al Nuevo Reyno y participó en la fundación de Pamplona.

La fundación de San Cristóbal no fue bien aceptada en Pamplona, donde se tenía fresca la experiencia de Rodríguez Suárez con la fundación de Mérida, lo que había cercenado los límites y jurisdicción a la ciudad. Irónicamente, a Juan Maldonado también se lo acusó de desacato. Había fijado los términos de San Cristóbal hasta el río Cúcuta; por la banda de Mérida, hasta Pueblo Hondo; por la banda del oriente, hasta los llanos de Venezuela; y por la banda del Poniente, hasta la laguna de Maracaibo. Las desaveniencias entre Pamplona y San Cristóbal desembocaron en un enconado litigio ante la Real Audiencia, resuelto por el Visitador Angulo, ratificando los términos y jurisdicción de San Cristóbal, en 1562. Las disputas entre las dos ciudades, sin embargo, continuaron en los años siguientes.

### 3. *La población de la Provincia del Espíritu Santo*

#### A. *La fundación de La Grita*

Francisco de Cáceres había llegado a Tierra Firme en 1569 con la expedición de Diego Fernández de Serpa, a Nueva Andalucía. Después de la muerte de éste y del fracaso de la expedición, llegó al Nuevo Reyno, donde participó en muchas expediciones. Tuvo noticias de una región desconocida a espaldas de Guatavita, por donde se situaba el Dorado y se dirigió a ella. No encontró minas, pero en 1573 fundó sin licencia un pueblo, que denominó Espíritu Santo. Notificó de ello a la Real Audiencia, la que lo mandó a aprehender y a despoblar lo hecho, por no haber obtenido licencia para ello. El mandamiento podía desembocar en pena de muerte, por lo que no hizo caso al llamado de la Audiencia, y se marchó a España por la Provincia de Venezuela. Su hermano Alonso había sido designado Secretario de Cifra

del Rey de España para el Reino de Nápoles. Con esa influencia obtuvo una Real Cédula, en 1574, que le concedió la Gobernación de las Provincias del Espíritu Santo, ordenándosele a la Real Audiencia de Santa Fe, celebrar Capitulación con Cáceres. Con una expedición organizada precariamente, partió hacia los llanos y luego enrumbó al Norte, hacia las Sierras Nevadas, en busca de mejores tierras, llegando a San Cristóbal y Pamplona. Salió de San Cristóbal por el Zumbador y llegó al Valle de La Grita en 1576, donde fundó la ciudad del Espíritu Santo de La Grita.

Encontrándose en proceso de organizar la villa, una Real Provisión de 4 de junio de 1576 le ordenó presentarse en Santa Fe, y entregar la jurisdicción de La Grita al Capitán Ortún Velásquez de Velasco, fundador de Pamplona. Pleiteó en Santa Fe y la Audiencia, al final, le dio Despacho provisional de Justicia Mayor para regresar a La Grita.

#### B. *La fundación de Altamira de Cáceres y Barinas*

Una vez en la ciudad, extendió los dominios de la Gobernación y encomendó a Juan Andrés Valera, vecino de Mérida, para que poblase una villa hacia los llanos, en el piedemonte. Así nació Altamira de Cáceres, origen de Barinas, el 27 de mayo de 1577.

#### C. *La fundación de Gibraltar y de Pedraza*

Las ciudades de Mérida y San Cristóbal formaban parte de la gobernación de Tunja, y estaban territorialmente divididas por la formación de la Gobernación del Espíritu Santo de La Grita. En 1591, quien años después sería Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, Gonzalo de Piña Ludueña, vecino de Mérida y nacido en el Peñón de Gibraltar, fundó el puerto de

San Antonio de Gibraltar en el Lago de Maracaibo y la ciudad de Pedraza, en los llanos de Barinas.

### 5. *El corregimiento de Mérida-La Grita*

En 1607, se ordenó la separación de las ciudades de Mérida y San Cristóbal del Corregimiento de Tunja, y su junta con el puerto de San Antonio de Gibraltar y las ciudades del Espíritu Santo y Barinas. Nació, así, el Corregimiento de Mérida La Grita, con cabeza en Mérida, desapareciendo la Gobernación del Espíritu Santo. En 1622, el Corregimiento se convirtió en Gobernación, contando con las ciudades de Mérida, Espíritu Santo de La Grita, Barinas, Pedraza, Gibraltar y San Cristóbal. Barinas era todavía Altamira de Cáceres, pues sólo fue refundada, por Juan Pacheco Maldonado, como Nueva Trujillo de Barinas o Barinitas en 1628, y luego trasladada dos veces más, en 1742 y 1759, hasta la ubicación actual. El trazado de Barinas es reticular, con plaza rectangular del tamaño de dos manzanas.

En 1676 se agregó a la Gobernación Mérida-La Grita, a Maracaibo, separándola de la Gobernación de Venezuela, pasando la sede de la Gobernación ampliada a Maracaibo.

## V. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE NUEVA ANDALUCÍA

### 1. *Las vicisitudes de una conquista fallida*

La conquista y poblamiento del oriente venezolano se inició con los contactos con tierra firme de los pobladores de Nueva Cádiz para el establecimiento de la colonia; y comenzó a efectuarse en

1515, con el establecimiento de los franciscanos en Cumaná, y de los dominicos en el Golfo de Santa Fe (Provincia de Chichiriviche), en un ensayo de evangelización pura de los indios, sin encomiendas.

Este ensayo se inició con el envío de una misión de dominicos a las costas cumanas mediante una Real Cédula otorgada a Fray Pedro de Córdoba, en 2 de junio de 1513, después de la promulgación de las leyes de Burgos el 27 de diciembre de 1512, como secuela de las denuncias sobre la explotación de los indios efectuadas por el Fray Antonio Montesinos en 1511.

En 1515, la rebelión de los indios por atropellos sufridos en los años precedentes, condujo a la muerte a los dos misioneros dominicos que se habían asentado en el Golfo de Santa Fe. Fue entonces el año siguiente, en 1516, cuando se produjeron los primeros asentamientos dominicos y franciscanos en las costas de oriente, pues se había definido una especie de Gobernación espiritual reservada a los religiosos “desde Cariaco hasta Coquivacoa”, con la consiguiente prohibición de que otras personas fuesen a esa costa. En 1516, Fray Pedro de Córdoba estaba en el Golfo de Santa Fe, y en ese mismo año se había decidido por la orden franciscana, el envío de misioneros a la Costa de las Perlas.

Las incursiones de los pobladores españoles de la Española en tierra firme, tomando indios por esclavos de la costa, no se detuvieron y más bien se multiplicaron por el desarrollo de la explotación de perlas en Cubagua. A consecuencia de ello, en 1520 se produjo la rebelión de los naturales, incendiando las misiones de los dominicos y franciscanos, dándoles muerte a los misioneros. La reacción del gobierno de la Española fue el envío, en 1521, de una expedición de castigo al mando de Gonzalo de

Ocampo, para reprimir el alzamiento, lo que agravó el encono entre españoles e indios, con el consiguiente retraso en el proceso de poblamiento de Nueva Andalucía.

En 1521, sin embargo, Gonzalo de Ocampo inició la construcción de una fortaleza en Cumaná, con el nombre de Nueva Toledo, que duró poco tiempo. Ese mismo año, Fray Bartolomé de las Casas inició, a iniciativa de la Audiencia de Santo Domingo, otro ensayo de colonización pacífica. Fue a de Las Casas a quien Ocampo entregó la fortaleza, verificada la comisión real que traía, lo que sin embargo no impidió las incursiones esclavistas de los armadores de Santo Domingo, incluido Ocampo. Al momento en el cual las Casas viajó a Santo Domingo a hacer valer sus derechos, el Teniente que dejó en tierra firme, Francisco de Soto, cometió atropellos contra los indígenas, los que de nuevo se revelaron, incendiando lo que había de Nueva Toledo.

En 1522 una nueva expedición de castigo partió de la Española, a cargo del Alcalde Mayor de Cubagua, Francisco Vallejo, quien fue sustituido posteriormente por Jácome de Castellón, vecino de Santo Domingo. Este tomó la costa y cautivó y esclavizó gran cantidad de indios, entregando el producto de la venta de éstos al factor Juan de Ampies. El 2 de febrero de 1523 fundó de nuevo una fortaleza en la desembocadura del río Cumaná, hoy Manzanares, la cual sirvió de centro de abastecimiento para Nueva Cádiz en Cubagua. Desde 1529, el Puerto de Santa Cruz era una aldea indígena y embarcadero.

En 1530, un terremoto destruyó la fortaleza de Cumaná; y en 1532, se le asignó a las autoridades de Nueva Cádiz la designación de la fortaleza de Cumaná y jurisdicción en la Costa de Tierra Firme. La fortaleza de Cumaná, así, vinculada a Nueva

Cádiz desapareció cuando a partir de 1543 la pesquería de perlas se trasladó definitivamente de Cubagua al Cabo de la Vela, con la destrucción de Nueva Cádiz.

En 1530, Antonio Sedeño, vecino de Puerto Rico, obtuvo Capitulación para la conquista de Trinidad, empresa en la cual fracasó, logrando sólo situar una fortaleza en la Península de Paria. Con Sedeño llegó a Tierra Firme Diego de Lozada, quien 13 años más tarde participaría en el deslinde de la Provincia de Venezuela con la jurisdicción de Nueva Cádiz en Maracapaná. En el mismo año de 1530, Diego de Ordaz obtuvo Capitulación “para descubrir, conquistar y poblar” doscientas leguas desde Maracapaná, en los confines de la Capitulación a los alemanes, hasta el río Marañón, llegando en 1531, a Paria, donde tomó la fortaleza de Tapias que había dejado Sedeño, dando inicio a un largo conflicto jurisdiccional entre ambos Adelantados.

Diego de Ordaz partió de Paria el 23 de junio de 1531 descubriendo la Provincia de Guayana y remontando el Orinoco hasta la desembocadura del Meta. De regreso a Paria, tuvo que enfrentar las pretensiones de la ciudad de Nueva Cádiz, al punto de haber sido hecho preso y llevado a juicio en Santo Domingo. Murió en 1532 en viaje a España para dilucidar sus derechos en la Provincia del Marañón, frente a los derechos de Nueva Cádiz en tierra firme. En 1533 Jerónimo de Artal sucedió a Ordaz, quien obtuvo Capitulación para ir a poblar y rescatar el Golfo de Paria, donde llegó en 1534, año en el cual se había confirmado la jurisdicción de Nueva Cádiz entre la Culata del Golfo de Cariaco y Maracapaná, con 86 leguas de profundidad, lo que provocó una interminable disputa entre Cubagua y Artal.

Artal fundó el pueblo de San Miguel del Neverí a finales de agosto de 1535, y partió hacia el Meta por el Orinoco. La villa fue

tomada por Sedeño, alzado contra el Rey, en cuyas huestes, como se dijo, andaba Diego de Losada, quien luego pasó a la Gobernación de Venezuela.

## 2. *La ciudad de Cumaná y el poblamiento de la costa oriental*

En las décadas siguientes se realizaron nuevos intentos de colonización evangelizadora en las costas de oriente, (Provincia Dominicana de Santa Cruz) a cargo de los dominicos, el más importante en 1550 respecto de los indios Araucas en Trinidad, y en el Orinoco, empresa vinculada a la Gobernación de Margarita. El 1º de febrero de 1562 Fray Francisco de Montesinos, quien había llegado dos años antes a Santo Domingo, dio inicio a Nueva Córdoba, como ciudad, con la elección del Ayuntamiento, con lo cual se asentó definitivamente la ciudad de Cumaná.

En 1568 se otorgó Capitulación a Diego Fernández de Serpa para ir a descubrir y poblar las Provincias de Guayana y Caura dentro de las Provincias de Nueva Andalucía, con lo que se reinició el proceso de descubrimiento y población del oriente venezolano, que en las tres décadas precedentes no había podido ser conquistado. Fernández de Serpa había vivido en Cubagua en la época de la pesquería de perlas, y en 1537 había pasado a Santa Marta y de allí al Perú. Fundada Bogotá pasó a esta ciudad, regresando a España en 1544. En 1546 regresó a las Indias en la flota del Presidente del Perú, Pedro de la Gorca nombrado para sofocar la rebelión de Gonzalo Pizarro, quedándose en Santa Marta, desde donde participó en el ejército al mando de Pedro de Ursúa contra Pizarro. En Santo Domingo, en 1549, había sido encargado por la Audiencia de la conquista de Guayana, la

que se suspendió al año siguiente. Ello motivó el paso de Fernández de Serpa a la Provincia de Venezuela, incitado por el Gobernador Juan de Villegas; y allí, con el título de Capitán participó en la fundación de Barquisimeto. De allí pasó a Quito y luego a España donde obtuvo la Capitulación de 15 de mayo de 1568, antes indicada. En el mismo día y año se otorgó Capitulación a Pedro Maraver de Silva para descubrir y poblar la Gobernación de Nueva Extremadura (entre el Orinoco y el Amazonas) y al año siguiente, el 15 de enero de 1569 se otorgó Capitulación a Juan Ponce de León para ir a descubrir y poblar las Islas de Trinidad y Tobago.

Fernández de Serpa llegó a Margarita en 1569 y de allí pasó a tierra firme, repoblando, el 24 de noviembre a Nueva Córdoba a la cual ubicó en la margen derecha del río, a los pies de la colina de San Antonio de la Eminencia, trazándose las calles y la plaza, y denominándola Cumaná de Serpa, conforme a Acta de 24 de noviembre de ese año. Repartió tierras e indios y tomó posesión de Araya “en nombre de la ciudad de Nueva Córdoba”. El trazado de Cumaná, aún cuando tiene cierta regularidad, no responde al de la retícula regular. Fernández de Serpa fundó, además, en 1570, la población de Santiago de los Caballeros en el Morro El Salado, actual Morro de Barcelona dando origen a Nuestra Señora del Amparo de los Pozuelos, en 1680. Penetró luego al sur, hacia los poblados indígenas de Piritu y hacia los Llanos del Alto Unare. De regreso a Santiago de los Caballeros, murió cerca del Neverí el 10 de mayo de 1570 a manos de los indios. Había fundado ese año los pueblos de Piritu y Pozuelos.

Muerto el Gobernador, sus expedicionarios se desbandaron: unos pasaron a Margarita, y otros al Nuevo Reyno de Granada como Francisco de Cáceres, fundador de La Grita. Ello revivió las

pretensiones de Doña Aldonza Manrique, Gobernadora de Margarita, de extender su jurisdicción a Tierra Firme, lo que no tuvo éxito, pues la Capitulación a Fernández de Serpa se había otorgado por dos vidas, pasando al hijo del Conquistador, Garci Fernández de Serpa quien obtuvo Capitulación en 1579. En 1578 su Teniente de Gobernador había fundado a Puerto Píritu como un embarcadero.

## VI. EL POBLAMIENTO DE LA PROVINCIA DE GUAYANA O EL DORADO

Antonio de Berrío, Gobernador de las Alpujarras al terminar la guerra de Granada, se había casado con María de Ortuña, sobrina de Gonzalo Jiménez de Quesada. En el testamento de este último, de 1579, ambos aparecían como sus herederos. Con tal carácter, Berrío obtuvo de la Audiencia de Santa Fe la Gobernación de Pauto y Papamene en la Provincia de los Llanos, de la cual era heredero.

Berrío partió de Santa Fe a fines de 1583 y llegó a Chita, llano adentro, de donde partió el 3 de enero de 1584 hacia el río Barraguán (Orinoco), divisó la Cordillera más allá del Guaviare en su desembocadura con el Orinoco (Serranías Guayopo y Cuao) y de los encuentros con los indios informó en carta a Su Majestad, el año siguiente:

*«Dicen que en la cordillera hay una laguna grandísima, y que de la otra parte de ella ay grandes poblaciones y muy gran número de gente, y gran riqueza de oro y piedras (preciosas). Preguntéles si avía tanta gente como en los llanos; reíanse de mi diziendo que en la Cordillera avía muchos lugares, y que en cada uno de ellos avía muchos*

*(mas) que en todos los llanos, y prometo a Vuestra Majestad que ví y hablé en ellos a más de veinte mil, y donde se ven veinte ay mas de ciento.»*

Después de su segunda expedición, en carta a Su Majestad de 1587, desde Casanare, cerca del Orinoco, de nuevo Berrios se refirió a la cordillera por informaciones de los indios así:

*«...que subiendo a la cordillera que teníamos cerca beríamos una laguna muy grande que se llama Manoa, la cual emos sabido por cierto que es laguna de agua salada, y muy grande de su extremo, y que la tardan en pasar los indios en canoas tres días; dicen que en pasando esta laguna duran las grandes Provincias de Guayana asta el Marañon; dizen los indios que se tardará ir desde Manoa al Marañon dos lunas.»*

Berrio tuvo así, clara visión de El Dorado o Manoa, a orillas del gran Lago Parima, nunca encontrado, no porque no existiera o fuera un mito, sino porque quizás se desaguó.

En todo caso, en su primera expedición atravesó el Orinoco, levantando campamento en su margen derecha, metiéndose tierra adentro sin poder encontrar el camino que atravesaba la Sierra, cerrándole el paso la espesura de la selva. Regresó al campamento y al ser informado que el paso estaba aguas abajo, llegó hasta los raudales de Atures. Regresó a Santa Fe por el Meta y el Casanare.

En 1587, partió de nuevo hacia las provincias del Orinoco, ahora en busca de El Dorado, hacia los raudales de Atures donde tenía planeado poblar como centro de las operaciones descubridoras. La segunda expedición también fracasó, regresando al año siguiente a Santa Fe, en busca de nuevos recursos para la conquista de Guayana.

En 1590, Berrío emprendió su tercera expedición por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco o conforme a su expresión, “donde el Barraguán pierde el nombre y comienza a llamarse Orinoco”. Intentó repetidas veces abrirse paso hacia el interior de Guayana sin poder cortar el Macizo Guayanés. Ante el nuevo fracaso, se dirigió aguas abajo, sacrificando los caballos por los raudales, hacia las provincias del Caroní. En esta jornada se inició, realmente, el poblamiento de Guayana, con la fundación de Santo Tomé de Guayana en la ribera del Orinoco, y de San José de Oruña, en Trinidad.

En efecto, Berrío llegó al Caroní donde los expedicionarios desde Margarita habían situado la puerta de entrada al Dorado. Ubicó allí un fuerte, en la margen derecha del Orinoco, y se dirigió a Margarita pasando por Trinidad donde llegó en septiembre de 1591. Se había abierto así, sin encontrar El Dorado, la comunicación desde Colombia a Venezuela por el Casanare y el Meta hasta el Orinoco.

Berríos, con nuevas tropas reclutadas, incluso en Caracas con la aquiescencia del Gobernador Diego de Osorio, envió gente a Trinidad en 1592, donde se fundó San José de Oruña en el sitio Camucurapo, donde veinte años antes, en 1570, Juan Ponce de León había fundado la ciudad de la Circuncisión; sitio ubicado en el interior, cerca del puerto que se denominaba Puerto España.

Berrío llegó a Trinidad en 1593, desde donde partió la expedición a la Guayana al mando de Domingo de Vera e Ibargüen, quien el 22 de abril tomó formal posesión del Orinoco en nombre de Berrío. Las cartas de de Vera fueron interceptadas por Sir Walter Raleigh quien tomó y destruyó a *San José de Oruña* en 1595. Raleigh quería obtener información de Berrío sobre Manoa, y lo hizo preso, siendo luego rescatado en aguas de Cumaná por

de Vera, entonces su enemigo. Posteriormente, el 21 de diciembre de 1595, Berrío fundó *Santo Tomé de Guayana*, como capital de la Provincia de Guayana, sin la cual no se hubiera podido considerar establecida. La ciudad se ubicó cerca de la desembocadura del Caroní en el Orinoco, siendo el centro del poblamiento de Guayana.

IV

REFLEXIÓN EN CARACAS:

EL PROCESO DE  
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA  
EN AMÉRICA LATINA:  
LA PERSPECTIVA FEDERAL\*

\* Ponencia presentada en la *Conferencia Regional sobre Cooperación Política en materia de Descentralización en América Latina*, organizada por la United Nations Development Programme (UNDP), Caracas, el 8 de agosto de 1996.

1. *Phragmites australis* (Cav.) Trin. ex Steud. (Common reed)

2. *Scirpus atrovirens* (L.) Link. (Black bog rush)

3. *Scirpus setaceus* (L.) Link. (Slender reed)

4. *Scirpus americanus* (L.) Link. (American reed)

5. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

6. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

7. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

8. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

9. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

10. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

11. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

12. *Scirpus eriopodus* (L.) Link. (Slender reed)

## INTRODUCCIÓN

La descentralización política del Estado contemporáneo es, ante todo, como lo indica el calificativo, un proceso de carácter político que implica y exige la distribución territorial del Poder Público, entre entidades políticas dotadas de autonomía y gobierno propio. Responde, así, a uno de los grandes aportes al constitucionalismo moderno de la Revolución Americana iniciada en 1776, que fue el principio de la distribución vertical o territorial del Poder Público que caracterizó la formación de los Estados Unidos de Norteamérica como Estado Federal, producto directo de la autonomía y del asambleísmo que caracterizó la formación de las Colonias norteamericanas.

Dos siglos después, aquel invento del constitucionalismo americano y sin que ahora le estampemos el membrete de “federal”, es el que está condicionando la organización política de los Estados contemporáneos occidentales.

Este fenómeno, sin embargo, tiene ahora una motivación concreta; es el producto o la consecuencia directa de la necesidad de perfeccionar el sistema democrático, propio de finales del Siglo XX, de manera que llegue al ciudadano y a sus organizaciones primarias. Para ello no hay otra fórmula que acercarle el Poder, lo cual exige su distribución territorial.

En el momento actual, no se trata de la sola necesidad, obvia por lo demás, de que la actuación del Estado nacional centralizado tenga que llegar a toda la geografía de un país, cuya búsqueda fue lo que caracterizó la política de las actuaciones públicas en los Estados europeos hasta la década de los sesenta, y que dio origen a los esquemas de planificación regional, de ordenación del territorio y de regionalización económico-administrativa, que no dejaron nunca de ser actuaciones nacionales o federales en el territorio, y que tanta influencia tuvieron en todo el mundo.

Ahora se trata de un proceso político que exige y está exigiendo que el Poder Público se distribuya y que, incluso, competencias del Poder Nacional se transfieran a nuevos centros de poder, configurados como entidades político-territoriales nuevas, en las regiones o departamentos, o viejas, en los clásicos Estados “federados” de las Federaciones. Además, la descentralización como fenómeno básicamente político, que responde a la necesidad de búsqueda de más acentuados niveles de autonomía en las sociedades modernas, incluso se ha expresado en algunos países, como Colombia, en el reconocimiento de autonomías político-territoriales, distintas a las clásicas del Estado contemporáneo, como ha sucedido con los territorios indígenas.

Estas entidades político territoriales federales o regionales, por supuesto, y eso es lo que caracteriza el proceso contemporáneo, tienen que tener gobiernos democráticos; de lo contrario, no tendría sentido la fragmentación del Poder que exige la descentralización.

En definitiva, la descentralización, como proceso político contemporáneo, es un producto de la democratización política, al punto de que sin democracia como régimen político, no cabe

hablar ni es posible la descentralización política. Por ello, no hay ni puede haber autocracias descentralizadas. En éstas, lo que puede haber son mecanismos de descentralización funcional del Poder Nacional, incluso de carácter territorial (Corporaciones nacionales de desarrollo regional), pero no de transferencia de poderes a entidades político territoriales autónomas, que son incompatibles con las autocracias.

Ahora bien, la descentralización política como proceso de los Estados contemporáneos, tiene que tener una distinta forma de realización según que la forma adoptada por los Estados en la organización del Poder sea unitaria o federal. O si se quiere, la aproximación al tema de la descentralización política y su ejecución como pieza de la reforma del Estado, varía según se la enfrente desde una perspectiva federal o unitaria. En las líneas que siguen intentaremos formular algunas reflexiones sobre la descentralización política desde la perspectiva federal, con particular referencia a América Latina.

## I. ASPECTOS DEL FEDERALISMO EN EL CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO

### 1. *La superación de la vieja dicotomía: Estado Unitario- Estado Federal, ante el tema de la descentralización política*

En la historia del constitucionalismo moderno, la Federación, como forma de Estado, como se dijo, fue un producto de la Revolución iniciada a partir de 1776, en las Colonias inglesas en Norteamérica. Ante la imposibilidad de adoptar para la organización del naciente Estado, el esquema político contra el cual se luchaba, y que estaba basado en el principio monárquico

y en la soberanía del Parlamento, los constituyentes norteamericanos, con el objeto de lograr unir los nuevos Estados que surgían de la declaración de independencia de las antiguas Colonias y que comenzaban a dotarse de su propia forma de gobierno, tuvieron que “inventar” una nueva forma de Estado que no tenía precedentes en Europa y que sin menoscabar las autonomías políticas de las antiguas Colonias, las uniera en una sola organización nacional (federal).

Surgió así, la Federación, como forma de Estado contrapuesta a la del Estado Unitario: este último, caracterizado por la existencia de un sistema único de instituciones políticas constituyentes de gobierno, en contraposición a aquélla, en la cual existiría un sistema de múltiples entidades políticas constituyentes y de gobiernos autónomos. El Estado Unitario fue la fórmula adoptada en el constitucionalismo europeo después de la Revolución Francesa; en cambio, el Estado Federal fue la fórmula adoptada en los Estados Unidos de América y en los grandes Estados Hispanoamericanos, desde principios del Siglo pasado: Venezuela, México, Argentina y Brasil, donde siempre ha existido; no habiendo dejado de ensayarse en otros (Colombia, Estados centroamericanos).

En todo caso, ambas formas de organización política han tenido aplicación en el constitucionalismo moderno durante los últimos doscientos años, en Europa, en América, y en el resto de los continentes del mundo, habiéndose, sin embargo, desdibujado progresivamente sus términos extremos, otrora precisos en términos teóricos-constitucionales.

En efecto, la dicotomía clásica entre el Estado Unitario y el Estado Federal puede decirse que no ha existido nunca en la práctica, con criterios y fronteras definidores exactos. En realidad, nunca

ha existido un Estado Unitario puro, sin alguna forma de descentralización política, por ejemplo, a nivel local o municipal; ni ha existido salvo en su exacto inicio, un Estado Federal puro, completamente descentralizado con auténticos poderes constituyentes en los Estados federados. Por ello, la tensión entre las fuerzas centrífugas y centrípetas en la organización de las naciones, siempre presente, ha provocado desde el inicio del constitucionalismo moderno, tanto la crisis de las formas clásicas del Estado Unitario como del Estado Federal.

Ello se evidencia en un doble proceso contradictorio que se ha venido operando en los Estados: los Estados Unitarios tienden cada vez más a descentralizarse, pero sin llegar al esquema ideal e inexistente del federalismo clásico, caracterizado por la presencia de múltiples órganos constituyentes a nivel de las entidades federadas; y los Estados Federales se han caracterizado por el desarrollo de un proceso de centralismo, que sin llegar a los extremos del Estado Unitario, han estructurado un verdadero y único poder constituyente, fundado en un principio de descentralización política. En este sentido, en toda organización política se puede apreciar la presencia de las dos fuerzas y movimientos centrípetos y centrífugos del Poder, que en cada país, y de acuerdo a las realidades históricas, económicas y sociales tienden a llegar a un punto de equilibrio.

Por ello, puede decirse que el signo contemporáneo de la organización de los Estados, y así se evidencia de su evolución reciente, es el de una convergencia hacia soluciones de organización política descentralizadas similares, conforme a la cual los Estados Unitarios tienden a regionalizarse políticamente y los Estados Federales, luego de haber sentido los efectos de la centralización, vuelven a seguir esquemas descentralizadores.

En consecuencia, más que centrar la discusión para diseñar la organización política de una sociedad en términos de la división bipartita clásica, entre Estado Unitario y Estado Federal, que ya no refleja categorías precisas de forma de Estado, lo que constituye el signo del constitucionalismo contemporáneo es el del grado de descentralización política o distribución vertical del Poder Público, como signo de democratización. Hoy por hoy, por tanto, lo que existen son organizaciones políticas más o menos descentralizadas como esquema de distribución vertical del Poder, y dentro de esa gama, sin duda, han resultado Estados Unitarios regionalizados, pero más descentralizados políticamente que los viejos Estados Federales, algunos altamente centralizados. Así, en la actualidad, basta comparar la descentralización política ocurrida en los viejos Estados Unitarios europeos como España, Italia, Francia o Bélgica (en algunos, con mayor vigor que en otros), y que han originado la figura del Estado Regional; con las Federaciones clásicas del viejo continente (Alemania, Suiza), para constatar que existe muy poca diferencia entre unos y otros, salvo en lo que respecta a la denominación dada a la forma del Estado conforme a la propia tradición; así como en el alcance de los Poderes transferidos a los niveles políticos intermedios.

En América Latina se puede apreciar la misma situación: por ejemplo, la descentralización política desarrollada por la Constitución de 1992 en el Estado unitario colombiano, en ciertos aspectos puede considerarse más intensa que la que debería ser propia de un Estado que siempre ha sido formalmente federal, como el Estado venezolano.

En todo caso, el tema del federalismo o, si se quiere, en general, el de la descentralización política, sigue siendo el tema más

importante debatido en todo el mundo contemporáneo, tanto en la teoría como en la praxis política, particularmente por el agregado de la democratización, como signo del régimen político de la postguerra. Lo cierto es que han sido los regímenes democráticos y los esfuerzos para asegurar su perfeccionamiento para que sobreviva, los que han presionado por la descentralización política de los viejos Estados, tanto Unitarios como Federales, para acercar el poder a los ciudadanos.

Por ello, en los Estados Federales de América Latina, como en todo el mundo, por supuesto, el tema de la descentralización política es actualmente el tema central en la discusión sobre la organización y reforma del Estado, a los efectos, entre otros objetivos, de asegurar la sobrevivencia de la democracia como régimen político, mediante su perfeccionamiento, es decir, para hacerla más representativa y más participativa.

Pero como la Federación es una forma de descentralización política del Poder —la primera, históricamente hablando—, Argentina, Brasil, México y Venezuela siempre han sido Federaciones, aún cuando en algunos casos y épocas históricas, sólo formalmente hablando, como ha sucedido en Venezuela, es inevitable que en estos Estados, la discusión sobre la necesaria descentralización política se vincule al federalismo. Es decir, en estos Estados Federales la necesaria descentralización política tiene que seguir los canales de la distribución vertical del Poder propia del Estado Federal, sin necesidad de inventar una nueva fórmula para ello.

2. *El caso de Venezuela, como una referencia particular sobre la Federación latinoamericana y su trayectoria histórica*

Pero por supuesto, hablar de descentralización política y de Federación en estos años de finales del Siglo XX, nada tiene que ver con las discusiones y realidades de la Federación del Siglo pasado, conforme al esquema político adoptado, tanto en la primera mitad como en la segunda mitad del Siglo pasado, en la configuración de las Repúblicas autónomas independientes y que en nuestros países tuvieron sus propias realidades vinculadas a los países rurales, disgregados, incomunicados, analfabetas y en algunos casos paupérrimos que teníamos, que nada tiene que ver con las naciones contemporáneas, que con otras realidades buscan incorporarse democráticamente a las nuevas realidades del Siglo XXI.

La Federación del Siglo pasado fue una cosa y la Federación que pueda hacerse realidad en estos tiempos es otra, pues otras son sus motivaciones y otros son los países.

Los países de América Latina que nacieron políticamente como Estados Federales en el Siglo pasado, así surgieron políticamente, porque hasta cierto punto no podía ser de otra forma, pues al momento de la independencia o de su consolidación como Estados independientes, las Provincias que los conformaban y que se había estructurado en extensísimos territorios durante siglos de colonia, constituían entidades políticas altamente descentralizadas que para poder ser unidas, requerían de la forma federal que recién había sido inventada en la organización de los Estados Unidos de América.

Si nuestros próceres se inspiraron en esa fórmula no fue por *neccio* espíritu imitativo, ni puede considerarse, por ejemplo, a la Constitución venezolana de 1811, como alguna vez se ha dicho, como “una copia bastarda de instituciones extranjeras”, sin arraigo. Al contrario, en el constitucionalismo de principios del Siglo XIX, los nacientes Estados latinoamericanos con gran extensión territorial, en general, no tenían otra alternativa de organización constitucional que escoger como forma de Estado, entre la Monarquía centralizada o la República Federal, para unir lo que nunca había estado realmente unido, como eran las Provincias coloniales, cuyas relaciones entre sí además, en general, habían sido de conflictos. No se olvide, incluso, que la Federación en Brasil y México fue precedida o se le intercaló alguna fórmula monárquica de organización política.

En este proceso histórico el caso de Venezuela podría ser ilustrativo, pues el Estado, allí, siempre ha tenido la forma federal. En efecto, en Venezuela, la Independencia la declararon las Provincias mediante sus Cabildos capitales y muchas, incluso, como también sucedió en Colombia, adoptaron sus propias Constituciones Provinciales antes de la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811. Por supuesto, el llamado fracaso de la Primera República que originó la guerra de Independencia (1811-1821), se achacó a la fórmula federal adoptada. Esa fue la conocida tesis del Libertador Simón Bolívar quien en su Discurso de Angostura (1819), luego de calificar el sistema federal como “una anarquía regularizada” y abogar por la adopción del “centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola e indivisible”, llegó a decir que hubiera sido mejor “para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo”.

Pero lo cierto es que la Primera República cayó en medio del centralismo más extremo, incluso militar, en las manos del Generalísimo Francisco de Miranda (1812). La discusión política de la época posterior hasta la víspera del Congreso de Angostura, en favor y en contra de la Federación, en todo caso, giró en torno al discurso de si como país estábamos o no preparados para adoptar las instituciones federales, y de si la causa de la caída de la Primera República estuvo o no en la forma federal seguida.

Pero la Federación, como forma del Estado, a pesar de la tesis del Libertador, y del fracaso, no sólo de estructurar un Estado unitario en Venezuela, sino en los territorios de los que hoy son de Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador, todos unidos en la República de Colombia (1821-1830); de nuevo fue el centro de la discusión al momento de reconfigurarse, en 1830, el Estado autónomo separado de la Gran Colombia. La separación había sido obra de los federalistas venezolanos, por lo que el Congreso Constituyente prefirió “la forma mixta que participa de central y federal” aclarando al país, en la alocución del 11 de junio de 1830 que: “odioso se ha hecho el centralismo riguroso, y aunque es conocida la excelencia del sistema federal no se ha encontrado posible su establecimiento, que queda muy preparado desde ahora”.

El primer período histórico de la República transcurrió bajo esa forma mixta, hasta las guerras federales (1858-1863). En efecto, cuando se perdió el balance entre las fuerzas centrifugas y centripetas del Poder a favor del Poder Central con la reforma constitucional de 1857, estallaron las fuerzas regionales del Poder y luego de una devastadora guerra civil se tuvo que adoptar, entonces, la Federación como forma del Estado en la Asamblea Constituyente de Caracas de 1864.

El triunfo de la Federación y la actuación del gobierno federal de Antonio Guzmán Blanco, con sus Conferencias de Plenipotenciarios en las cuales, con la presencia de los caudillos regionales convertidos en Presidentes de los Estados federados y de su participación, en ellas, como *primus inter pares*, no hizo desaparecer la discusión de si la forma federal era o no adecuada para el país y si éste estaba o no preparado para adoptarla. Esos temas continuaron siendo el centro de la diatriba. En esos años, en efecto, se formularon juicios sobre la realidad de la Federación adoptada a partir de 1864, en el sentido de que, como lo señalaba López Méndez (1887), “bajo el nombre de federales hemos permanecido siendo centralistas, apegados a los juicios y a los abusos de este sistema; y nadie tiene derecho para decir que la federación ha sido infructuosa porque la federación, en lo que más la recomienda, no se ha practicado hasta ahora”. Otro tema de discusión que incluso planteaba López Méndez fue el de la estructura centralista de los Estados federados que, entre otros aspectos, atentaba contra la vida municipal.

Y esto, en efecto, ha sido una constante contradictoria en la evolución política venezolana: cuando se ha intentado establecer el sistema federal, hemos minimizado la vida local (1864) y cuando hemos querido enfrentar al sistema federal, hemos maximizado el régimen municipal (1857 y 1904).

La Federación de la segunda mitad del Siglo pasado, en todo caso, por la autocracia guzmancista, no llegó a cristalizar completamente, por lo que a pesar de que políticamente funcionó montada sobre el caudillismo regional que el propio Guzmán Blanco alimentó, su padre, Antonio Leocadio Guzmán, en una de las grandes mentiras políticas más destacadas de la historia del país, llegó a afirmar, en 1867, que la Federación sólo había

sido un pretexto para hacer la oposición al partido constitucional, diciendo:

«No sé de donde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invoquemos nosotros esa idea; ¡porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo!.»

Esto por supuesto, era una verdad o una falsedad a medias. El proceso político de la segunda mitad del Siglo pasado no fue un juego de palabras, ni siquiera porque así lo hubiera dicho uno sus actores; la Federación fue una realidad, por supuesto, con toda la carga del país devastado, despoblado y pobre de esas décadas, y su discusión estuvo también en el centro del debate, precisamente cuando estalló la crisis del sistema guzmancista a fines del Siglo XIX.

En particular, son de destacar los escritos y juicios sobre la Federación que se formularon al momento de restablecerse el esquema territorial de las Provincias que se había determinado en 1858 (que coincide en líneas generales con el de los actuales Estados), y que habían sido reducidas en número, mediante la agrupación de los Estados por Guzmán Blanco; momento en el cual la Federación entró en su crisis definitiva. Ello resulta, entre otros aspectos, en el levantamiento del General Cipriano Castro precisamente en defensa de la autonomía de los Estados; en el triunfo de la Revolución Liberal Restauradora (1899) y en la constitución de la tercera de las grandes Asambleas Constituyentes de la historia político venezolana, además de las de 1830

y 1864, la Asamblea Constituyente de 1901. En ella se debatió ampliamente el tema federal, pero su decisión final fue la adopción de la forma centralista de Estado con membrete federal que ha regido desde principios del Siglo. Por ello, en 1911, Pedro José Araujo escribía un excelente juicio sobre la realidad histórica del Estado venezolano, con el título: “Federación, en la teoría. En los hechos, centralismo”, como ha seguido siendo hasta nuestros días.

Pero en la etapa de finalización del centralismo autocrático de Juan Vicente Gómez, el tema de la Federación vs. Centralismo volvió a ser tema político de actualidad, produciéndose, después de su muerte (1935), innumerables escritos tanto a favor de la forma federal como en contra de la misma, y en torno a la artificialidad de la Federación como forma de Estado.

Por ello, uno de los más destacados académicos y hombres públicos contemporáneos de Venezuela, Tulio Chiossone, en un trabajo de 1962, en el cual analizó históricamente el Centralismo y el Federalismo, concluyó en definitiva, con la afirmación de que:

«En Venezuela hemos pasado alternativamente de la forma federal a la forma centralista o unitaria. Sin embargo, el sistema federal sólo ha existido como principio en la Constitución de papel, pero nunca, ni aún subsiguientemente a la guerra federal o guerra larga, se mostró como una realidad política.»

Por tanto, cuando se plantea de nuevo en estos tiempos, el tema del federalismo como tesis central de la reforma del Estado y como elemento para la sobrevivencia de la democracia en la nueva etapa o ciclo histórico que está a punto de abrirse, agotado

como está el sistema de Estado Centralizado de Partidos instaurado desde los años cuarenta en sustitución del Estado Autocrático Centralizado de la primera mitad de este Siglo; lo que no puede es reaccionarse contra el mismo, como si hubiese respondido, realmente, a una forma de Estado que efectivamente existió en algún momento de la historia venezolana, particularmente en la segunda mitad del Siglo pasado.

El federalismo, en realidad, sigue siendo un *desideratum* en la organización política de Venezuela, nunca implantado hasta ahora, salvo parcialmente en otros tiempos. Pero además, si de ello se debe hablar cara al futuro, nunca se podrá hacer tomando como referencia la fórmula teórica de hace 200 años, que además no existe en la actualidad. En realidad, si hoy se plantea la necesidad de perfeccionar el federalismo como forma de Estado, es sólo como medio para lograr una efectiva distribución del Poder en un Estado Nacional que tiene que seguir siendo una sola y única República, a los efectos de perfeccionar la democracia, y nada más. Ni se trata de establecer varios Estados soberanos con poder constituyente en el territorio, ni se trata de disgregar la República. Sólo se trata de hacer realmente participativa la democracia, para lo cual resulta indispensable acercar el poder al ciudadano y a sus organizaciones. Y ello sólo se logra descentralizando políticamente el Poder, lo que en una Federación centralizada no conduce a otra cosa que a reformular el federalismo.

Por tanto, la Federación en Venezuela, y ello se puede plantear así en los otros Estados Federales de América Latina, es sólo una forma de descentralización política para asegurar la sobrevivencia de la democracia; o si se quiere, es la fórmula preexistente de distribución vertical del Poder que, sin

necesidad de inventar otra, puede y debe servir de vehículo para la efectiva descentralización del Poder.

## II. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

### 1. *La universalización del fenómeno*

Ahora bien, independientemente de la forma de Estado que se haya adoptado históricamente, puede decirse que en el mundo occidental, el Estado contemporáneo es un Estado descentralizado o en vías de descentralización; es decir, un Estado en el cual las fuerzas centrífugas en la distribución territorial del Poder Público, están más activas que las fuerzas centripetas.

En efecto, en estos años finales del Siglo XX, el fenómeno político universal que está condicionando la organización de los Estados en el mundo occidental, es el proceso de distribución vertical del Poder Público. Después del proceso de consolidación definitiva del Estado Nacional Centralizado hasta la Segunda Guerra Mundial, la consolidación y perfeccionamiento de la democracia en la segunda mitad de este siglo ha estado presionando sobre los viejos Estados Unitarios y sobre las viejas Federaciones centralizadas, provocando o forzando por una efectiva distribución del Poder Público en el territorio. Así, los viejos Estados Unitarios han venido evolucionando progresivamente dando paso en su seno a instancias o niveles político-territoriales intermedios, con el carácter de regiones políticas, con autoridades propias electas y autonomía que, en algunos casos, como se dijo, como medio de distribución vertical del Poder Público, van más allá y han sido más efectivas que el esquema ideal del Estado Federal. Los Estados Federales, por su

parte, cada uno con su modalidad centralizante —lo que, como también se dijo, desde el punto de vista histórico ha conducido a que no exista “un modelo” único de tal Estado Federal, sino tantos como Estados que han adoptado esa forma—, si algo los caracteriza actualmente, es la tendencia a profundizar el federalismo para llenar de contenido el esquema de distribución del poder que teóricamente pueden permitir.

En esta forma, los Estados Unitarios y las Federaciones se han venido descentralizando, de manera que en la actualidad, como hemos señalado, resulta inútil la vieja y clásica división bipartita entre Estado Unitario y Estado Federal, la cual no sirve para calificar la forma real del Estado contemporáneo, caracterizado por la adopción de nuevas formas de descentralización política. De allí, incluso, la nueva denominación de Estado Regional que se ha acuñado particularmente en Europa, para calificar la descentralización política de los viejos Estados Unitarios.

El proceso de descentralización política es, en todo caso, el signo de los Estados occidentales de nuestro tiempo, siendo el producto más importante de la democratización progresiva de nuestras sociedades, la cual no sólo se reduce a la elección de los representantes en los respectivos niveles estatales, sino que se configura como un sistema de vida social y política, donde la persona humana y sus derechos y garantías están en el centro de la organización político-social, con marcada tendencia a la previsión de nuevas y más efectivas formas de participación ciudadana en el gobierno de las comunidades.

Pero por supuesto, hablar de descentralización política del Estado contemporáneo desde la perspectiva de Estados con forma federal, exige adaptar ese esquema de distribución del Poder a las exigencias de la democratización contemporánea, para que

efectivamente sea una forma de distribución vertical del Poder. La descentralización en las Federaciones centralizadas y democráticas de América Latina, por tanto, en definitiva, se traduce en el perfeccionamiento o acentuación del federalismo o en la formulación de un nuevo federalismo. Y ello exige, en todo caso, el refuerzo de los niveles intermedios del Poder, el de los Estados federados; por lo que no puede confundirse el proceso de descentralización política en las Federaciones e incluso de los Estados unitarios, con el sólo municipalismo o refuerzo del Poder Municipal.

## 2. *La descentralización política como proceso más amplio y distinto que la municipalización*

En efecto, los Municipios, las Municipalidades, las Comunas, o en general, los gobiernos locales, siempre han existido en la organización de los Estados; son tan viejos como los Estados mismos; han coexistido con las autocracias; y han funcionado independientemente del régimen político imperante. En su configuración moderna, también son producto no sólo de la Revolución Americana sino de la Revolución Francesa de 1789, que originó el “Poder Municipal” en las Comunas.

En una forma u otra los Municipios, Comunas o gobiernos locales siempre han gozado de autonomía, aún cuando no siempre han sido gobernados por representantes electos ni han sido realmente parte de la distribución territorial del Poder. El municipalismo, sin duda, es parte del proceso de descentralización política, lo que en muchos casos ha implicado el redotar de autonomía a los viejos Municipios o Comunas, eliminando el control de tutela que sobre ellos ejercía el Poder Central. Un claro ejemplo de ello en el constitucionalismo contemporáneo, fue la Ley de

Libertad de las Comunas sancionada en Francia a comienzos de la década de los ochenta.

Pero la descentralización política que está signando al Estado contemporáneo en este fin del Siglo XX, no puede, en ningún caso, reducirse a identificarse con el sólo municipalismo; sino con un proceso de autonomización de nuevos niveles territoriales intermedios de carácter regional o de reforzamiento de los viejos niveles territoriales de las Federaciones centralizadas. En tal sentido, por ejemplo, el proceso de descentralización fundado en la sola municipalización de actividades, como es el caso de Chile en el actual período democrático, no puede identificarse con el proceso de descentralización política generalizado del mundo contemporáneo, caracterizado además de por el reforzamiento de las autonomías municipales, básicamente, por la estructuración o reforzamiento de niveles políticos territoriales intermedios entre el Estado Nacional y los gobiernos locales, que en las Federaciones son los Estados federados.

Lo cierto, en todo caso, es que la descentralización o transferencia territorial del Poder enfocado sólo hacia los Municipios, subestimando los niveles territoriales intermedios, puede provocar y de hecho ha provocado frustración en relación a las expectativas del proceso, centrado en mayor participación democrática y mayor eficiencia en la gestión pública. No en vano, tanto en Europa como en Latinoamérica, una de las banderas preferidas de las autocracias ha sido, necesariamente, el respaldo y reforzamiento del Poder Municipal; y en las Federaciones, uno de los instrumentos más utilizados para minimizar el poder de los Estados federados, ha sido el reforzamiento del Poder Municipal.

3. *La indispensable necesidad de estructurar gobiernos democráticos en los niveles intermedios producto de la descentralización política*

Por otra parte, los niveles territoriales intermedios que caracterizan el proceso de descentralización contemporánea, como se dijo, ante todo tienen que ser niveles políticos de gobierno, configurados por autoridades y representantes electos de carácter democrático. En las Federaciones, sin duda, ello implica la elección directa y popular de los Gobernadores de los Estados federados y de sus Asambleas Legislativas. Por eso la Federación venezolana sólo comenzó a ser totalmente democrática, a partir de 1989, cuando por primera vez en este Siglo se comenzaron a elegir los Gobernadores de Estado.

En todo caso, nada tiene que ver con un proceso de descentralización política, por tanto, por ejemplo, el establecimiento de regiones administrativas basadas en la creación de Corporaciones nacionales de desarrollo para cada región, incluso buscando crear Consejos Regionales de Gobernadores, como sucedió en Venezuela en los años setenta, o en la actualidad, como sucede con los denominados “Gobiernos Regionales” en Chile, que si bien se han establecido en niveles intermedios del territorio, de gobiernos sólo tienen el nombre, pues en realidad no son más que delegaciones más o menos desconcentradas del gobierno nacional en las regiones, y que recuerdan el proceso de regionalización económica y administrativa ensayado en muchos países en las décadas de los sesenta y de los setenta, inspirados en la experiencia de Francia. Ese proceso de regionalización económica y administrativa, en realidad, fue y es una manifestación más del centralismo.

En todo caso, en la estructuración de niveles político territoriales intermedios de gobierno en la organización territorial del Estado, si bien es lo que caracteriza al proceso de descentralización política contemporáneo, no existen ni pueden existir reglas o recetas uniformes aplicables a todos los países. Cada país, cada territorio, tiene su configuración regional que ha contribuido a su organización política peculiar, como sucedió en España, Italia, Francia o Bélgica. El nivel intermedio de gobierno territorial que se instauró en Nicaragua, por ejemplo, fue abandonado, dada la propia superficie del país; pero también por ejemplo, pensar en el abandono de los niveles político territoriales de los Estados de Brasil es más que imposible. Piénsese sólo que el Estado de Minas Gerais es más o menos comparable en todos los indicadores administrativos y políticos de un Estado contemporáneo, con Venezuela, que es uno de los grandes países de América Latina.

#### 4. *La descentralización política como fenómeno del mundo contemporáneo*

En todo caso, los países de América Latina, ahora inmersos en procesos de descentralización, no están descubriendo nada nuevo. En realidad, están experimentando la misma crisis derivada de la consolidación de la democracia por la que han pasado todos los Estados occidentales después de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, puede decirse que el proceso de descentralización política es el signo más característico de las transformaciones del Estado en nuestros días, producto precisamente de la democratización contemporánea; es, en definitiva, el fruto más destacado del afianzamiento de la democracia en todos los países

occidentales después del resurgimiento del constitucionalismo a partir de la postguerra. La madurez política de las sociedades democráticas, por otra parte, ha provocado una toma creciente de conciencia sobre la necesidad de la participación política como derecho, no sólo indirectamente a través de representantes electos, sino directamente, mediante iniciativas, consultas populares, y otros mecanismos. Ese derecho a la “participación política”, se concreta, precisamente, a partir de los niveles locales e intermedios del Estado, producto de la descentralización del poder, donde se suelen afectar más inmediatamente los intereses ciudadanos.

En esta forma, todos los países Europeos organizados como Estados Unitarios o Federaciones, más o menos centralizados, como consecuencia de la reimplantación y desarrollo de la democracia, para asegurar su sobrevivencia y establecer canales de participación política han seguido un proceso de descentralización política. Eso sucedió con los viejos Estados Unitarios que sobre la base de estructurar regiones políticas, se han venido organizando territorialmente en forma descentralizada, dando incluso, origen a una nueva forma de Estado, el Estado Regional, en algunos casos, incluso, más descentralizado que las viejas Federaciones. Así ha sucedido con España, al surgir como país democrático después del franquismo, como un Estado de Comunidades Autónomas; y con las Regiones Políticas que se han establecido en Italia, Francia, Bélgica y Portugal, por ejemplo. En cuanto a las viejas Federaciones, han sido recompuestas o reforzadas redistribuyéndose el Poder hacia los Estados miembros o cantones, como ha sucedido en Alemania o Suiza. Lo mismo puede decirse del federalismo norteamericano o canadiense, y en general, de las nuevas fórmulas de distribución del Poder Público en las federaciones. De ello resulta, por

supuesto, que el proceso de descentralización política no puede identificarse con el federalismo o con las experiencias federales. En la actualidad, como se indicó, hay Estados Unitarios descentralizados como España e incluso Colombia, relativamente más descentralizados políticamente, que muchas viejas Federaciones, como Venezuela y otras de América Latina, ahora en proceso de descentralizarse.

En todo caso, lo importante a destacar aquí es que este proceso de descentralización que está llevándose a cabo en una u otra forma, en todos los países de América Latina, también está condicionado y es producto de la democratización generalizada de nuestros países, como consecuencia del afianzamiento del régimen democrático y, además, como condición necesaria para que perdure y sobreviva.

El debate sobre la descentralización en América Latina es, en definitiva, un debate sobre la democracia y sobre el fin de más de un siglo de centralismo que si bien contribuyó a la consolidación de los Estados Nacionales y a la implantación de la propia democracia por los partidos organizados bajo el esquema del centralismo democrático, hoy es el principal elemento que está conspirando contra la propia democracia y que impide la efectividad de las tareas del sector público.

### III. LA DESCENTRALIZACIÓN COMO PIEZA ESENCIAL DE LA REFORMA DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

#### 1. *La coincidencia de la descentralización política con las exigencias de privatización y desregulación*

Otra característica esencial del proceso de descentralización política en el mundo contemporáneo, es que ha sido un proceso

político coincidente con otros aspectos de transformación de los Estados, particularmente, con la privatización y la desregulación o desburocratización.

El Estado Nacional Centralizado, como modelo de la pre y postguerra se montó sobre la base de una concepción de participación determinante, activa y necesaria del Estado en la vida política, económica y social, que condujo a la fórmula del Estado socialista o fascista en los regímenes autocráticos, altamente centralizado, o a la fórmula del Estado benefactor, Estado de bienestar e incluso Estado social de las democracias occidentales, también montado sobre bases centralizantes.

Ese Estado, en general, es el que ha entrado en crisis; de manera que además de la crisis de la democracia, exigiendo una nueva distribución del poder vía la descentralización política, paralelamente ha sido el Estado omnipresente, planificador, regulador, de control, de fomento, de servicios públicos y empresario, que se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, el que también ha entrado en crisis.

El clamor por la Reforma del Estado que en las últimas dos o tres décadas ha tocado a todos los Estados contemporáneos, precisamente ha sido provocado por esas crisis que han afectado a todos los Estados tradicionales, recargados de tareas y actividades, al margen y sobrepuestos a la sociedad civil, sin participación o con participación marginal de la misma en el manejo de los asuntos públicos, que, en definitiva, son los suyos propios; inmersos en toda suerte de regulaciones y controles que progresivamente se han convertido en fines en sí mismos, manejados por una burocracia cada vez más separada de la sociedad, con burócratas de doble personalidad y discurso que han aniquilado las iniciativas privadas; y sobrecargados de

empresas de todo tipo y de tal magnitud y extensión que han provocado el olvido o marginamiento de los servicios públicos y funciones más elementales de toda organización política como son la justicia, la seguridad personal, la salud, la educación y la provisión de infraestructura.

En algunos casos, incluso, por la peculiar situación económica de algunos países como Venezuela, la crisis ha afectado profundamente al Estado distribuidor de la riqueza propia proveniente del ingreso petrolero, que todo lo proveía, dejando al descubierto, cuando este disminuyó por la caída de los precios del petróleo, que ni siquiera el Estado había sido redistribuidor de riqueza alguna, pues nadie materialmente contribuía vía impuestos con el ingreso fiscal, que sólo provenía de la explotación de un bien del dominio público como era el petróleo. La crisis es de tal magnitud, que en ese caso, el Estado tiene que comenzar por el principio de toda organización política, que es crear la conciencia y el estatus del ciudadano contribuyente, en sustitución del habitante becado o subsidiado por el Estado.

La descentralización política, como proceso contemporáneo, por tanto, es una pieza esencial de la reforma del Estado —más motivada por las exigencias de la democratización que por la necesidad de lograr mayor efectividad y eficiencia del Estado en los asuntos públicos—, que está acompañada actualmente de otras piezas básicas como son la privatización y la desregulación o desburocratización. Se trata de tres políticas independientes, con motivaciones diferentes pero de carácter coincidente en las últimas décadas: la primera, la descentralización, como consecuencia y exigencia de la democratización de las sociedades contemporáneas; la segunda, la privatización, como consecuen-

cia de la crisis del Estado empresario e interventor en todos los aspectos de la vida económica y social, y como exigencia de la redefinición de sus tareas y funciones esenciales y específicas; y la tercera, la desregulación o desburocratización, como consecuencia del fracaso del sector público por atender directamente todas las demandas sociales y como exigencia de liberación de las iniciativas privadas.

2. *La descentralización política como instrumento para el fortalecimiento del Estado Nacional*

Todos estos procesos políticos que en líneas generales caracterizan el proceso de reforma del Estado, al contrario de lo que pareciera a primera vista, lejos de significar un debilitamiento del Estado, tienden a su reforzamiento, deslastrándolo de tareas y funciones que no le corresponden ni tiene que asumir, y permitiendo, al contrario, que pueda ocuparse de lo que sí le corresponde efectivamente. El Estado, en efecto, al desprenderse de tanta actividad empresarial que no le corresponde y que no puede atender eficientemente, transfiriéndola al sector privado mediante la política de privatización, resulta fortalecido al poder atender los cometidos esenciales de la organización política (justicia, seguridad, educación, salud), muchos de los cuales, en general, se encuentran postergados y marginados tanto en atención gubernamental, como en asignación de recursos presupuestarios. Por tanto, lejos de debilitar al Estado la privatización sienta las bases para su fortalecimiento como tal Estado, que no es ser, precisamente, comerciante, maderero, hotelero, banquero, talabartero o productor de acero o aluminio.

En sentido similar, el Estado, al desarrollar una política de desregulación o desburocratización, eliminando tanta intervención pública consistente en regulaciones y controles, con permisos, licencias y autorizaciones para el ejercicio de cualquier actividad por los particulares, y que han convertido progresivamente a la burocracia, no en una burocracia de servicio y atención al ciudadano, sino de control y dominio sobre lo que éste hace —con sus secuelas de corrupción—; al liberar al sector público de la carga de la regulación y el control, no sólo libera la iniciativa privada para actuar y producir, sino que permite al funcionariado atender las tareas esenciales del Estado, las que resultan fortalecidas. Un Estado que sólo se dedica a administrar regulaciones y controles, en definitiva, es un Estado esencialmente débil, sometido a toda suerte de presiones, que de contralor resulta esencialmente controlado y sometido a grupos de intereses. Por tanto, lejos de debilitar al Estado, la desregulación y desburocratización abre la vía de su fortalecimiento como tal Estado, que no es, precisamente, el tenerse que ocupar de trámites y procedimientos inútiles y limitantes.

En el mismo marco, el Estado, al desarrollar una política de descentralización, transfiriendo poder y competencias hacia niveles intermedios de gobierno territorial, y las que corresponda hacia los gobiernos locales, lejos de debilitarse, se fortalece, no sólo porque puede concentrar su actividad como Estado Nacional a lo que tiene que ser verdaderamente de ese nivel nacional, sino porque pueden cumplirse las tareas públicas que le son propias, más eficientemente y con más presencia, en los niveles intermedios y locales de gobierno. Un Estado Nacional sobrecargado y sobrepasado en sus posibilidades, lejos de debilitarse con la descentralización política, logra su

fortalecimiento al poder reconducir sus esfuerzos a atender los asuntos nacionales y poder prestar más eficientemente los servicios y tareas esenciales mediante su transferencia a los niveles político-territoriales intermedios o locales.

Pero por supuesto, el fortalecimiento del Estado como consecuencia de la descentralización política, no tiene que entenderse como un proceso en el cual se persiga necesariamente retener todo el Poder en el Estado, en perjuicio de la sociedad civil. Por ello, junto con la descentralización del Poder hacia niveles políticos intermedios y locales, la democratización del Poder y del Estado también implica la transferencia de determinados roles y funciones a la sociedad civil.

### 3. *La distribución territorial de competencias públicas*

La descentralización política, como hemos dicho, como proceso de reforma del Estado, implica la necesaria distribución vertical del Poder Público, mediante la transferencia de competencias de los niveles centrales nacionales o federales de gobierno hacia los niveles intermedios de la organización político territorial e, incluso, hacia los niveles municipales. En este sentido es que también es una pieza esencial de la Reforma del Estado.

Sin embargo, y ello es evidente, en los procesos de distribución vertical del poder, incluso cuando como en los sistemas federales se establecen cláusulas residuales de competencias a favor de los Estados federados, no todas las competencias públicas pueden o deben descentralizarse. Por supuesto, en los sistemas federales, en la lucha entre las fuerzas centrífugas y las fuerzas centrípetas, estas han encontrado cláusulas constitucionales que han contrarrestado la cláusula residual, para concentrar en el nivel

federal-nacional determinados poderes, como sucedió con la cláusula de comercio y la teoría de los poderes implícitos en los Estados Unidos de América. Con nombres parecidos, en todas las federaciones, sobre todo en materias económicas, determinadas cláusulas han llevado a la supremacía de los niveles federales siempre basado en poderes implícitos o que, como dice la Constitución de Venezuela, por “su índole o naturaleza” tienen que ser conducidas a nivel nacional-federal.

En todo caso, aún con la correcta depuración de la a veces excesiva concentración de poder a nivel nacional o federal, y aún bajo el principio del carácter residual de las competencias de los niveles político territoriales inferiores, lo cierto es que no todo es descentralizable en la organización territorial del Estado.

En la determinación del ámbito de la descentralización, por supuesto, ninguna lista o receta universal puede formularse; sin embargo, en la situación actual de los países de América Latina, por ejemplo, agobiados como están por una inmensa deuda externa y enfrascados en un proceso de apertura económica de mercado y privatización, es evidente que todo lo que concierne o afecte la política macro-económica tiene y debe permanecer a nivel nacional o federal. En cambio, la descentralización de todas las competencias o actividades que no tienen que ser nacionales tiene por objeto, precisamente, que el Estado nacional pueda asumir la conducción política del mismo, incluso en los aspectos de la política macro-económica.

En este sentido, por ejemplo, en los países de América Latina se ha planteado el problema de la posibilidad y alcance del endeudamiento de las entidades descentralizadas, siendo la conclusión, que esa política en ningún caso debería ser decidida

descentralizadamente, por lo que el endeudamiento por parte de las entidades políticas descentralizadas debe ser limitado y sólo autorizado nacionalmente, pues de lo contrario, por sus efectos nocivos, incontrolados y dispersos, podría conspirar contra la propia descentralización.

Es evidente que la política de descentralización, como toda política pública, tiene en sí misma semillas que son contrarias a la misma, por lo que tienen que tomarse previsiones para asegurar que no sea “autodestructiva”. Una de esas previsiones es, precisamente, la limitación del endeudamiento local sobre todo cuando aún no se ha producido en muchos países, una autonomía tributaria efectiva de los entes regionales y locales.

#### 4. *La descentralización política y los recursos financieros y tributarios*

La descentralización política, como se señaló, por sobre todo, es una política de distribución vertical del Poder Público, que implica transferencia de competencias y atribuciones que se han concentrado en el nivel central nacional o federal de gobierno, hacia los niveles intermedios de gobierno, incluso hacia los Municipios. Es, por tanto, una política centrada en la transferencia de poderes, competencias, atribuciones y facultades y con ello, de medios para el cumplimiento de tales actividades o funciones, como son los recursos financieros, el personal y los bienes afectados a su ejecución. En particular, los recursos financieros, que nunca son suficientes en las políticas públicas, si bien son importantes, no pueden ser el único objetivo de la descentralización, pues en definitiva se trata de medios y no de un fin en sí mismo de dicha política.

En contraste, no hay que olvidar que muchos planteamientos descentralizadores provenientes de los niveles intermedios de gobierno territorial se han centrado, más en la necesidad de más recursos que en la sustancia de las competencias a ser transferidas, haciendo énfasis en que lo que necesitan son más recursos y menos problemas. De allí la inconveniencia de definir una política de descentralización basada en un porcentaje atado y progresivo de transferencia de recursos presupuestarios, por ejemplo, el llamado en Venezuela “Situado Constitucional”, hacia los Estados, sin atender a las competencias efectivamente transferidas; lo que, además, constituye una atadura presupuestaria a veces incompatible con los ajustes macro-económicos, por la rigidez de los apartados presupuestarios.

Ello ha provocado, en muchos casos, un desdoblamiento del gasto público, pues muchas transferencias de recursos no conllevan transferencias de funciones y tareas, que no llegan a salir de los niveles nacionales de gobierno. Así, la descentralización de recursos, lejos de disminuir el gasto público, lo ha aumentado, por la no disminución del volumen del gasto nacional. Por ello, como una pieza esencial del proceso de distribución vertical del poder que conlleva la descentralización política, debe hacerse énfasis en la descentralización de cometidos y funciones estatales, de manera que la descentralización de recursos se haga en función de aquellos. Así se configuró en sus inicios, por ejemplo, el Fondo Intergubernamental para la Descentralización en Venezuela a comienzos de la década de los noventa, pero luego fue distorsionado.

En todo caso, un proceso de descentralización política exige, por sobre todo, como parte de la distribución vertical del poder, la distribución territorial del poder tributario, particularmente

atribuyendo a los niveles político-territoriales intermedios poder tributario originario, de manera que los órganos representativos del Estado federado sean los que voten los impuestos correspondientes.

Un proceso de descentralización política no puede avanzar efectivamente en un esquema financiero de paternalismo de parte del Estado Nacional, y de dependencia financiera respecto de éste, de parte de las entidades políticas intermedias y locales. Por ello, la descentralización política no puede fundarse en sólo transferencias de recursos financieros nacionales hacia las entidades territoriales descentralizadas, sino que al contrario, exige el desarrollo de capacidad tributaria propia en esos niveles de manera que los gobiernos regionales y locales decidan democráticamente la carga impositiva requerida.

La descentralización del poder tributario exige, por supuesto, una reordenación del mismo de manera de compatibilizar los impuestos que necesariamente deben ser nacionales con los impuestos regionales y locales, tendiendo a localizar los impuestos al consumo en el nivel intermedio, y previendo fórmulas de compensación para regiones o territorios con menor desarrollo.

En todo caso, lo que debe advertirse en relación a una fórmula permanente de financiamiento a la descentralización del Poder Público, mediante la transferencia de competencias del nivel nacional de gobierno hacia los niveles intermedios y locales de gobierno, es que la de los llamados Fondos Nacionales para la descentralización, en el mediano plazo, lo que pueden es convertirse en instrumentos para acentuar al centralismo.

## 5. *El impacto de la descentralización en las relaciones de Poder*

Siendo la descentralización política, en esencia, un proceso de distribución vertical del Poder Público, en el mismo participan, además del Estado Nacional o Federal, los niveles político-territoriales intermedios o los Estados Federados y los Municipios, siendo cada uno titular de una rama del mismo Poder Público: el Poder Nacional o Federal, el Poder Estatal (en las Federaciones) o Regional, y el Poder Municipal.

La distribución territorial del Poder implica, entonces, un nuevo enfoque relativo a las necesarias e indispensables relaciones intergubernamentales, entre los distintos niveles del Poder Público, pues los mismos deben coparticipar en la conducción de los asuntos públicos. El asunto ya se ha planteado en la redistribución del poder en las Federaciones europeas, con las fórmulas del federalismo de cooperación, cooperativo, de colaboración o compartido; y en todo caso, exige superar todo esquema basado en la simple coordinación nacional que, fundamentalmente, es paternalista.

El problema de las relaciones entre diversos niveles territoriales de gobierno que coparticipan en el Poder Público, no es de simple coordinación, sino de mecanismos intergubernamentales. No es que el nivel nacional debe simplemente “coordinar” la acción de los entes territoriales menores, sino que debe coparticipar con estos en la conducción de los asuntos públicos, mediante relaciones intergubernamentales, que exigen nuevas fórmulas de cooperación, conciliación y de negociación.

En tal sentido, y volviendo a la fórmula de los Fondos Nacionales para la descentralización como esquema de financiamiento al

proceso de transferencia de competencias, el manejo de los mismos, en todo caso, requeriría de fórmulas institucionales basadas en instancias de negociación intergubernamentales. De lo contrario, si son gerenciados nacionalmente con criterios de coordinación, el riesgo de convertirse en instrumentos para una mayor centralización es evidente.

Las fórmulas intergubernamentales, por supuesto, son más complicadas administrativamente hablando, pues requieren negociar y conciliar intereses distintos de varios niveles de gobierno. La tentación de caer en esquemas centralistas para decidir, partiendo de los solos criterios gerenciales para la toma de decisiones, por tanto, siempre estará presente y con ello la imposición de las prioridades nacionales sobre las regionales y locales.

## CONCLUSIÓN

La descentralización política, como proceso de distribución territorial del Poder, por tanto, desde la perspectiva federal, es un proceso de reforma del Estado provocada por las exigencias de la democratización que consiste en el perfeccionamiento de la forma federal del Estado, mediante la formulación de un Nuevo Federalismo, de manera que sea canal efectivo de esa distribución territorial del poder y de la participación ciudadana.

Ahora bien, como proceso político, tanto en los Estados unitarios como en los Estados Federales, la descentralización política es un proceso de lucha por el Poder que no puede dejarse a la conducción de las solas fuerzas centrífugas, sino que debe convertirse en una política nacional.

En efecto, es cierto que la verdadera descentralización política no se impone desde arriba, sino que se exige desde abajo y se negocia. Sin embargo, en Estados altamente centralizados, el proceso de descentralización del Poder no puede quedar a la deriva de las políticas del gobierno nacional de turno, ni de las solas exigencias políticas regionales y locales, sino que requiere de una voluntad y compromiso políticos del Estado Nacional por descentralizarse. Es decir, la política de descentralización tiene que ser una política nacional, enmarcada en las reformas políticas del Estado. No por azar, por ello, en las experiencias recientes de descentralización de Estados Unitarios, como la de España y Francia, el gobierno nacional asumió el compromiso como política nacional, entre otros aspectos, además de con la aprobación de las leyes nacionales necesarias para la transferencia de poderes, con la designación de miembros del gobierno con rango de Ministro, para conducir el proceso. Así sucedió a fines de los setenta, por ejemplo, con el nombramiento de un Ministro para la Administración Territorial y luego para las Administraciones Públicas en España, y a comienzos de los ochenta, con la designación del Ministro del Interior y de la Descentralización en Francia. Así ha sucedido también, en algunas Federaciones como en Venezuela donde en 1993 se designó un Ministro de Estado para la Descentralización como miembro del Gabinete Ejecutivo.

La descentralización política de un Estado, por otra parte, requiere de múltiples reformas institucionales y administrativas que exigen recomponer las Administraciones Públicas, lo cual sólo podría lograrse con el decidido apoyo del gobierno nacional o federal.

Sin embargo, aún cuando el proceso de descentralización política requiera indispensablemente la formulación de una

política nacional o federal de descentralización de mediano y largo plazo —como toda reforma institucional—, y con apoyo sostenido del gobierno nacional o federal, a toda costa debe montarse sobre mecanismos intergubernamentales de manera de hacer participar en el diseño e implementación del proceso a los diversos niveles territoriales de gobierno.

Si al contrario, esto no se logra, se corre el riesgo de una política formulada exclusivamente desde el centro, sin tener en cuenta las particularidades y diferencias entre las diversas entidades político-territoriales del nivel intermedio y locales, con el grave riesgo del uniformismo atrofiante y de la consecuente inoperancia. Así ha sucedido, por ejemplo, con muchas reformas municipales concebidas bajo la influencia de los problemas del gran municipio urbano, y que resultan totalmente inaplicables en los municipios rurales que, en general, son la mayoría en todo el mundo.

La descentralización política como proceso, por tanto, indispensablemente requiere de una política nacional con la que esté comprometido el Estado Nacional o Federal (Congreso y gobierno nacional); pero su diseño e implementación en ningún caso puede quedar en manos de los solos niveles nacionales, sino que requiere de instancias intergubernamentales de conciliación y negociación. Ello no es tarea fácil pues, en general, quienes han detentado todo el poder, —como ha sucedido en los Estados Unitarios y en los Estados Federales Centralizados—, no suelen estar dispuestos a compartirlo, como sucede en la actualidad con los partidos políticos centralizados que han manejado muchos de nuestros Estados Unitarios o Federales.

La descentralización política exige, por tanto, un cambio de mentalidad de manera que se entienda que en el Estado no sólo

debe existir un solo gobierno nacional, sino que el gobierno del Estado está conformado además de por el gobierno nacional, por el gobierno de los territorios intermedios (Estados federados) y por los gobiernos locales. Si esto no se entiende, lo que habrá será una caricatura de descentralización y el riesgo inminente de la pérdida de la democracia por ausencia de mecanismos de participación política, que sólo fórmulas descentralizadas pueden procurar.

## V

# REFLEXIÓN EN MARACAIBO: EL RETO DEMOCRÁTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN\*

\* Trabajo presentado en el Simposio *La Gerencia Necesaria*, organizado por el Centro Interamericano de Investigaciones y Estudios Gerenciales, Maracaibo, el 21 de septiembre de 1995.



Venezuela, desde hace unos años, ha estado experimentando un proceso de cambio político, que ha venido conduciendo al desmoronamiento del sistema político propio de un *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, que se agotó, el cual se inició en los años cuarenta, particularmente a raíz de la Revolución de Octubre de 1945; y luego se consolidó a partir de la Revolución Democrática de 1958.

Los venezolanos, en los últimos años, hemos sido testigos de todos los signos posibles e imaginables de la crisis de ese sistema y del cambio que se ha estado operando. Ya es imposible, por tanto, que no tengamos clara conciencia de que ese sistema, que funcionó durante las últimas décadas, no es probable que se prolongue mucho más allá del presente período constitucional. Por tanto, el *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, que es el que caracterizó a la Venezuela democrática desde el año 1958, llamado también, pura y simplemente, el *Estado de Partidos*, terminó, estando nuestras instituciones en un proceso de transformación indetenible e irreversible.

En todo caso, los venezolanos tenemos como reto fundamental que este proceso de cambio y de transformación que se está operando en el país, se produzca en el marco del régimen democrático, pues lo que se está extinguiendo no es la democracia, sino el sistema político que se estableció para operar esa democracia, es decir, el sistema político democrático centralizado de partidos.

Tenemos que lograr que el régimen democrático continúe, pero bajo un nuevo sistema político, que debe ser, en sustitución del *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, el de un Estado también democrático, pero descentralizado y participativo. En tal sentido, uno de los factores fundamentales que ha contribuido y contribuirá aún más al agotamiento y extinción definitiva de ese modelo de *Estado Democrático Centralizado de Partidos*, precisamente es el proceso de descentralización política que se ha iniciado a partir de 1989. En la descentralización y la participación políticas, está la esperanza, sin la menor duda, de la sobrevivencia de la democracia venezolana, pues bajo el esquema centralizado de partidos, la democracia no tendría posibilidad segura de continuar.

## I. LOS GRANDES CICLOS HISTÓRICO-POLÍTICOS

Venezuela, por tanto, está en pleno proceso de terminación de uno de los grandes ciclos históricos de su vida política, a cuyo aceleramiento, sin duda, ha contribuido el hecho político más importante que se ha producido en este Siglo después de la introducción de la elección universal y directa del Presidente de la República a raíz de la Revolución de Octubre de 1945, y que ha sido la elección directa de Gobernadores y Alcaldes, a partir de 1989. Este no es un hecho más dentro del proceso político venezolano, sino que puede considerarse como el detonante de la introducción, en nuestro sistema político, de mecanismos de descentralización y participación políticas, y en consecuencia, el hecho fundamental que ha contribuido, en la última fase del Estado de Partidos, a poner fin al ciclo histórico que se inició en los años cuarenta. Este ciclo histórico, que abarca el período desde la postguerra a la actualidad, como hemos

dicho, en realidad es uno más de los grandes ciclos históricos que han caracterizado, marcado y dividido la vida política venezolana.

En efecto, en nuestra historia política desde el año 1811 a la actualidad, pueden distinguirse cuatro grandes ciclos o etapas, dominadas, cada una, por un determinado régimen político estatal. A lo largo de los 184 años de vida republicana hemos tenido 25 Constituciones, pero ello no significa que hayamos tenido el mismo número de pactos y regímenes políticos diferentes. Al contrario, todo el conjunto de Constituciones y de hechos políticos acaecidos en el transcurso de la historia del país, pueden agruparse en cuatro grandes ciclos, cada uno con sus características, su régimen estatal, su propio liderazgo, su proyecto político y su propia decadencia o agotamiento que, en cada caso, marcaron una etapa histórica de algo más de una generación a la que correspondió, con sus sucesores, la implantación de un proyecto político concreto.

Todos los ciclos políticos anteriores, hasta ahora, no evolucionaron en sí mismos, sino que se derrumbaron, en gran parte por la incomprensión del liderazgo político en haber tomado conciencia de los cambios que produjo, en cada etapa, el propio desarrollo del proyecto político concreto que los caracterizó.

1. *El Estado independiente y autónomo semi-descentralizado*

El primero de estos grandes ciclos político-constitucionales fue el del *Estado independiente y autónomo semi-descentralizado*, que se inició en 1811, y que estuvo dominado por la generación de los líderes y próceres de la Independencia, y sus sucesores. El

proyecto que lo caracterizó fue la construcción e implantación de un Estado nuevo, fundado en las ex-colonias españolas, basado, en cuanto a la forma del Estado, en la organización de las Provincias que nos quedaron como legado del régimen español; Provincias que se habían desarrollado en el sistema colonial como organizaciones administrativas altamente descentralizadas. Precisamente, fue por esa enorme descentralización y autonomía provincial que existía en los territorios de la Capitanía General de Venezuela que, como forma para estructurar un Estado nuevo —que fue lo que se propuso ese liderazgo político—, se escogió el esquema federal.

Por ello, puede decirse que Venezuela como Estado Independiente, nació bajo una forma federal de Estado, porque, entre otros factores, en el constitucionalismo de la época no había otra forma para crear un Estado con base en la estructura político-territorial de ex-colonias descentralizadas. La «Confederación de Venezuela», por ello, fue el esquema político tomado de la experiencia norteamericana para unir lo que estaba y había estado siempre desunido, salvo en los treinta años anteriores a la Independencia, a raíz de la creación, en 1777, de la Capitanía General de Venezuela, que comprendía el grupo de Provincias que conformaron nuestro territorio; pero en todo caso, incomunicadas entre sí, y altamente disgregadas.

La progresiva instauración de un Poder Central dentro de las vicisitudes iniciales de la Guerra de Independencia, antes y después de la separación de la Gran Colombia, llevaron al mismo liderazgo que hizo la Independencia, y que asumió el control del Estado a partir de 1830, a no entender los cambios que habían provocado, y a pretender aplicar, a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado, los mismos criterios

políticos iniciales, como si no hubieran transcurrido casi tres décadas de vida republicana. Precisamente, hacia fines de la década de los cincuenta del siglo pasado, fue la lucha entre el Poder Central, que había sido construido por los propios líderes regionales en el Gobierno, y el poder regional, que se había afianzado en las Provincias, lo que provocó la ruptura del sistema, culminando con las Guerras Federales (1858-1863). No faltaron, en ese período de crisis, reformas constitucionales en 1857 y 1858, las cuales en nuestra historia, siempre han sido el prelude del derrumbe de los sistemas. De allí el gran temor que siempre hemos expresado en relación a las reformas constitucionales cuando se plantean como la supuesta única solución a los problemas de un sistema político en crisis.

Así, la Constitución se reformó en 1857 y 1858 y de allí, en medio de la guerra, no hubo más remedio que llamar al prócer, al que había estado actuando en la vida política del país desde la Independencia, y la había dominado por completo. José Antonio Páez fue llamado como el salvador del país, y la realidad fue que no duró sino meses en el poder, con dictadura y todo, acabando definitivamente con el sistema, y concluyendo la última fase de las Guerras Federales.

## 2. *El Estado Federal y la autocracia de los caudillos regionales*

Del derrumbe del Estado autónomo semi-descentralizado, surgió un nuevo Estado, un nuevo liderazgo político en el poder y un nuevo proyecto político, el del *Estado Federal*. El cambio fue radical. Basta repreguntarse quién podía saber en 1850, por ejemplo, quiénes eran Zamora o Falcón, qué representaban o

dónde estaban. Eran, sin duda, líderes y autoridades militares locales, pero sin que se sospechara siquiera de su potencialidad para dominar el país. Incluso, el mismo Antonio Guzmán Blanco no era la persona que en esos momentos de crisis podría vislumbrarse como el que dominaría el segundo gran ciclo de la historia política del país, que va de 1863 hasta comienzo de este Siglo.

Lo cierto es que en 1863, de la segunda de las grandes Asambleas Constituyentes de nuestra historia, surgió un nuevo sistema político, un nuevo liderazgo, un nuevo Estado y un nuevo proyecto político. El anterior sistema fue barrido y comenzó la instauración de uno nuevo, en este caso, basado en la forma federal del Estado, con una disgregación extrema del Poder.

Antonio Guzmán Blanco fue *primus inter pares* en el sistema político que dominaron los caudillos regionales, y entre otros instrumentos, en los primeros lustros del período gobernó a través de lo que se llamaron las Conferencias de Plenipotenciarios, que no eran otra cosa que la reunión de los diversos caudillos regionales en Caracas, para resolver los grandes problemas del país; un país, además, paupérrimo, endeudado y sometido progresivamente a la autocracia central que al ser abandonada por el Gran Civilizador, quien se retiró a Francia, contribuyó progresivamente al deterioro del debilitado Poder Central.

La última década del Siglo pasado también estuvo signada por las reformas constitucionales de 1891 y 1893, entre otros factores y como ha sido una constante en nuestra historia, para extender el período constitucional. Sin embargo, la crisis política derivada de la confrontación liberal de los liderazgos regionales no se podía resolver con reformas constitucionales; el problema

era el del deterioro general del sistema, entre otros factores, por la lucha sin cuartel entre el Poder Central y los caudillos regionales.

Este ciclo histórico concluyó con las secuelas de la Revolución Liberal Restauradora, la cual, frente al Poder Central, pretendía restaurar el ideal liberal y federalista, y a cuya cabeza surgió Cipriano Castro; y luego, con la nacionalización de la guerra y de las armas con motivo de la Constitución de 1901, producto de la tercera de las Asambleas Constituyente y con la guerra que Juan Vicente Gómez desarrolló a comienzos de este Siglo, las cuales terminaron el liderazgo caudillista regional, y consolidaron la hegemonía andina.

### 3. *El Estado Autocrático Centralizado*

La Revolución Liberal Restauradora, en 1899, como se señaló, se inició en defensa de la soberanía de los Estados que se pensaba lesionada con la designación provisional de los Presidentes de los mismos por el Gobierno Central.

En efecto, la protesta de Cipriano Castro, que provocó su primera proclama, fue contra las decisiones del Congreso Nacional respecto del nombramiento provisional por el Presidente de la República de los Presidentes de los Estados, que se habían recién reinstaurado, después de que en la época de Guzmán Blanco se habían convertido en «secciones» de agrupaciones territoriales mayores. Pero esa idea original, luego, el propio caudillo de los Andes, Juan Vicente Gómez, se encargó de desvirtuarla como motivo de la revolución, y con una «evolución dentro de la misma causa». La salida de Castro del Poder, —enjuiciado por la Corte Federal y de Casación—, puso fin, definitivamente, al

ciclo del Estado Federal, dándose inicio a un nuevo ciclo histórico en nuestra vida política, el ciclo del *Estado Autocrático Centralizado*, que se inició a comienzos del presente siglo, concluyendo en 1945.

Durante este ciclo del Estado Autocrático Centralizado, se comenzó la verdadera integración del país y se consolidó el Estado Nacional, el cual, en muchos países de América Latina ya se había consolidado mucho antes, hacia mitades del siglo pasado. En este sentido puede considerarse que ese proceso fue tardío en Venezuela, por la disgregación nacional que produjo el federalismo del siglo pasado, y la aparición, luego, del Estado Autocrático Centralizado, en la primera mitad de este siglo.

Pero de nuevo, después de varias décadas de autocracia centralista y de construcción del Estado Central, mediante una centralización militar, política, fiscal, hacendística, administrativa y legislativa, lo que fue acabando progresivamente con todos los vestigios del Estado Federal, salvo con su nombre; el liderazgo político andino no supo o no quiso entender los cambios que habían venido provocando en la sociedad y en las relaciones de poder, la propia consolidación e integración del Estado Nacional, el cambio político en el mundo como consecuencia de las dos guerras mundiales, y el proceso general de democratización que se estaba iniciando a comienzos de los años cuarenta.

Por ejemplo, los sucesores políticos de Gómez, a pesar de la apertura democrática y de modernización iniciada por López Contreras y Medina, no supieron entender que el sufragio universal, directo y secreto en el año 1945, después de la Segunda Guerra Mundial, era el elemento esencial para consolidar la democracia que comenzaba a nacer. Se reformó la Constitución,

de nuevo, en ese año, pero a pesar del clamor de los nuevos actores políticos, producto del sindicalismo naciente y de la apertura democrática que surgió desde fines de los años 30, no se estableció el sufragio universal y directo, y lo que se consagró fue el sufragio universal limitado sólo para darle el voto a las mujeres en las elecciones municipales, excluyéndolas de las elecciones nacionales; sin modificarse el sistema de elección indirecta para Presidente de la República.

Se reformó, sin embargo, la Constitución en 1945, pero sin tocarse los aspectos esenciales del régimen; por ello, dicho texto y el régimen político que se había iniciado a principios de siglo, no duraron sino algunos meses más, hasta que se produjo la Revolución de Octubre de 1945. Basta leer el Acta Constitutiva de la Junta Revolucionaria de Gobierno, para constatar, al menos formalmente, la idea de que la Revolución se hacía, entre otros factores, para establecer el sufragio universal, directo y secreto en beneficio del pueblo venezolano.

#### 4. *El Estado Democrático Centralizado de Partidos y su crisis*

En 1945, de nuevo, terminó un ciclo histórico, y quedó barrido el sistema, su liderazgo y la generación que había asumido el proyecto político iniciado a principios de Siglo, instaurándose, en su lugar, un sistema de *Estado Democrático*, pero igualmente *Centralizado*. En esta forma, el centralismo que se inició a principios de Siglo, como sistema estatal, no terminó en 1945, sino que ha abarcado dos de los ciclos históricos recientes: el primero, el autocrático centralizado, y el segundo, el democrático centralizado que se instauró a partir de la década

de los cuarenta, basado en dos pilares fundamentales que han caracterizado a nuestro Estado y a nuestro sistema político desde esa fecha hasta el presente: la democracia de partidos y el Estado Centralizado.

En efecto, en primer lugar, el sistema político iniciado en 1945 estructurado por la cuarta de las Asambleas Constituyentes del país, la de 1947, y sobre todo, consolidado a partir de 1958, ha sido el de un régimen democrático, pero de democracia de partidos, conforme al cual los partidos políticos han sido los que han monopolizado la representatividad y la participación política; en definitiva, los que han monopolizado el poder.

No hay duda que en las últimas décadas, la representatividad política en Venezuela ha sido representativa de los partidos, para lo cual establecimos desde el año 1946, el sistema ideal para que los partidos asumieran ese monopolio de la representatividad: el sistema de representación proporcional conforme al modelo *d'Hondt*, que es el que se aplicó, en general, hasta la reforma electoral de 1993. Conforme a ese sistema, sólo los partidos pudieron tener representación en los cuerpos deliberantes, sin que a estos pudieran acceder otras organizaciones sociales. Y a pesar de las reformas legislativas que introdujeron elementos de uninominalidad para las elecciones de 1993 y de 1995, poco cambio se logró y se logrará en esta materia, por la conducción partidista del proceso electoral desde el Consejo Supremo Electoral y por la propia conformación del «tarjetón electoral» con clara inducción al voto partidista.

Pero los partidos políticos no sólo tuvieron el monopolio de la representatividad, sino también el monopolio de la participación: asumieron también la conducción política del país, no

habiendo en el país otra forma de participar que no fuera sino a través de los partidos políticos.

Esta situación, por supuesto, era perfectamente legítima, pero los partidos políticos, lamentablemente, a lo largo de los últimos treinta años de desarrollo del sistema, se cerraron y comenzaron a configurarse como un fin en sí mismos, de manera que, incluso no sólo no había otra forma de participar políticamente distinta a los partidos, sino que el acceso a los mismos partidos políticos fue progresivamente cerrándose y, por tanto, sin canales de participación adicionales. Progresivamente, además, se produjo el ahogamiento de todo un nuevo liderazgo que había estado surgiendo y que surgirá a pesar de la dirigencia tradicional, y que, sin la menor duda, está comenzando a irrumpir y a asumir la conducción del país.

En este proceso de centralismo democrático, los partidos no sólo ahogaron la sociedad civil, penetrando a los gremios y a todas las sociedades intermedias, sino que además, ahogaron a los Estados y Municipios. Los Estados quedaron como meros desechos históricos; sus Asambleas Legislativas, como meras formas de reducto del activismo político partidista local, y los Ejecutivos Estadales, como meros agentes del Poder Nacional, particularmente agentes de carácter policial; funciones que compartían con las de gestores para sus jurisdicciones de alguna que otra obra pública que podían lograr del Poder Central.

Todo ese proceso contribuyó a configurar la gran entelequia contemporánea del Estado Federal, vacío de contenido, donde no había efectivo poder político regional y local, ni niveles intermedios de poder, habiendo quedado concentrado todo el poder político, económico, legislativo, tributario, administrativo o sindical, en el centro. El centralismo de Estado fue, así,

acompañado de otros centralismos, como por ejemplo, el de los partidos políticos, organizados internamente bajo el esquema del centralismo democrático. En igual sentido se desarrolló un centralismo sindical, como otro elemento fundamental en la interpretación del sistema.

Todo este sistema, desde la década de los ochenta, ha comenzado a resquebrajarse, y se ha estado desmoronando ante nuestros ojos. Los venezolanos de estos tiempos hemos sido testigos de ese proceso de cambio y transformación que, a la vez, y ello es lo más importante, es producto de la propia democracia.

En efecto, las transformaciones políticas que se han estado produciendo no son producto de factores externos al sistema democrático: ha sido la propia democracia, desarrollada por los partidos y bajo su conducción centralizada, la que ha provocado este cambio que se está operando. No olvidemos que la democracia venezolana de estos últimos cuarenta y cinco años, es producto del centralismo. Si nosotros no hubiésemos tenido un modelo de Estado de Partidos altamente centralizado en el año 1958, quizás no hubiese habido forma de implantar la democracia en el país de América Latina que en ese momento tenía menos tradición democrática. No estábamos acostumbrados a ello; la única forma que había para lograr el objetivo era que nos la impusieran; y la impuso el centralismo, conducido por los partidos políticos. Al centralismo político partidista y al Estado de Partidos, por tanto, le debemos la democracia ya implantada y consolidada, pero luego, ha sido la propia *democracia de partidos*, la que ha estado conspirando contra el régimen de libertades.

En todo caso, los partidos, en general, no entendieron cabalmente el proceso que se había operado por su propia

acción, por lo que muchas de las transformaciones que aprobaron en los últimos años, a veces fueron adoptadas bajo presión de la sociedad civil, y no por propio convencimiento de su importancia como aportes a la sobrevivencia de la democracia.

El hecho político más elocuente de estos cambios ha sido la elección directa de Gobernadores. Esa no fue una decisión política partidista propia de un sistema que venía funcionando. Esa fue, realmente, una decisión de sobrevivencia: no había otra forma de enfrentarse al proceso electoral regional de 1989, después de la protesta popular del 27 de febrero de ese año, recién instalado en la Presidencia de la República Carlos Andrés Pérez, que no fuera con el sometimiento a un proceso electoral en los Estados, distinto al nacional y para ello, la pieza clave era la elección directa de los Gobernadores. Esa decisión fue un signo del inicio de un esfuerzo de democratización de la democracia, a lo que se agregó la elección directa de Alcaldes, establecidos en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de ese mismo año.

En 1989, por tanto, se dictaron varias leyes de enorme importancia: La Ley que fija el período de los poderes públicos estatales y municipales, en tres años; la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores; la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que prevé la elección directa de los Alcaldes, y por último, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que fue la consecuencia ineludible de la decisión de elegir en forma directa a los Gobernadores. Se entendió que no había otra forma de atender a las expectativas derivadas de la elección, que no fuera transfiriendo poder y competencias

nacionales a los Gobernadores. Si el Gobernador hubiese sido electo en un esquema totalmente centralizado, ello hubiera significado elegir guerrilleros por votación popular, que iban a ponerse a la búsqueda de poder, si éste no se les comenzaba a transferir.

En consecuencia, la descentralización, insistimos, está en el centro de este proceso de transformación que se ha venido produciendo en el país, signado por la búsqueda de una mayor participación, y con una repercusión progresiva en la apertura de la propia democracia.

Por eso, las reformas que se han adoptado han ido buscando otro tipo de sistema electoral que no sea el de representación proporcional tradicional, y de allí los ingredientes de elección uninominal que ya se establecieron en 1993. En esta forma, el 5 de diciembre de 1993, los Diputados a las Asambleas Legislativas y al Congreso Nacional, se eligieron conforme a un sistema electoral que combinó en un cincuenta por ciento cada una, la uninominalidad con la representación proporcional. En materia municipal, en las elecciones de 1995 las 2/3 partes de los Concejales serán también electos uninominalmente. Con ello se ha estado buscando una mayor apertura de la democracia que había estado cerrada y controlada básicamente por dos partidos políticos, los cuales, en su momento, no supieron abrirla a la penetración de la sociedad civil. Por ello, muy posiblemente, si los sistemas de postulación hubiesen sido más abiertos en periodos anteriores, no hubiera habido necesidad de concluir en ese sistema, mitad plurinominal, mitad uninominal que no necesariamente, por si mismo, ha rendido los frutos de democratización esperados.

En todo caso, en medio de la crisis del *Estado Centralizado de Partidos*, después de dos intentos subversivos militares y el inicio

del enjuiciamiento del Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, por elección del Congreso de la República, el Presidente Dr. Ramón J. Velásquez asumió el Gobierno de Transición (1993-1994). Su rol no pretendió ser solamente el llevar el país a las elecciones, que fue uno de los más importantes, sino contribuir a servir de vehículo de la transición de un sistema político a otro, en la cual la política de descentralización tiene un significado determinante, si se quiere que el otro, el que viene, sea democrático.

En este sentido, el Gobierno de Transición del Presidente Velásquez, no sólo fue un gobierno pura y simplemente para terminar el período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez; en realidad ese gobierno pretendió ser un gobierno «bisagra», entre un período histórico-político que se agotó, respecto del cual hay que comenzar a cerrar su puerta, para buscar abrir la de un nuevo período político distinto, poniendo las bases para buscar asegurar, como meta fundamental, que ese cambio sea de carácter democrático.

Por ello, desde ese gobierno, al asumir como Ministro de Estado para la Descentralización, lo hicimos conscientes de que en estos tiempos nos estamos jugando la democracia: o hacíamos todo para que la democracia continuara en Venezuela o ésta corría el riesgo de derrumbarse. Todo ahora depende de lo que se haga ahora o en el futuro. De allí la importancia del rol, tanto del Gobierno en cada una de sus áreas de actividad; de los propios partidos políticos que, por supuesto, en ningún caso desaparecen ni muchísimo menos, y de las instituciones representativas de la sociedad; consistente en asegurar que los inevitables cambios políticos que se han estado produciendo y que se continuarán efectuando, se conduzcan en un régimen democrático.

## II. LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Ahora bien, en nuestro criterio, la política de descentralización, es el instrumento para lograr la participación política; y la participación es actualmente la única vía para que nuestra democracia se perfeccione.

Por eso, si queremos que el cambio político inevitable que tenemos por delante sea democrático, la descentralización tiene que estar en el futuro próximo, en el centro de la política de cambio. Por ello, hemos dicho que hasta cierto punto, con la descentralización nos estamos jugando la democracia.

Ahora bien, hasta el momento de la elección de Ramón J. Velásquez como Presidente de la República, la descentralización, con motivo de los cambios políticos iniciados a partir de 1989, había venido desarrollándose más por iniciativa de los Estados y de sus Gobernadores, que por iniciativa del propio Poder Central. A nivel nacional se había dictado, en 1989, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que muchos Ministros ni siquiera conocían y que sólo percibían como algo lejano en el movimiento de los Gobernadores de Estado, pero que no consideraban como un asunto propio del Gobierno Nacional.

La decisión del Presidente Velásquez, a los dos días de su elección, de nombrar un Ministro de Estado para la Descentralización, en cambio, no tuvo otro objetivo que buscar convertir en estos meses y para el futuro, a la descentralización en una política nacional, de manera que no fuera un proceso dejado a la sola iniciativa de los Gobernadores de Estado. La decisión fue convertir la descentralización en una política nacional respecto de la cual el Gobierno Nacional y la Administración Pública

Nacional, tenían y tienen que estar comprometidas en su ejecución.

Nuestra misión como Ministro de Estado para la Descentralización, desde el inicio y en esos meses, por supuesto, no era desmontar cien años de centralismo de Estado, lo que desde luego, no se logra ni se logrará en muchos meses ni en pocos años. Nuestra misión, en esos meses del Gobierno de Transición, fue adoptar el mayor número de decisiones político-gubernamentales posibles, de manera que el proceso de descentralización se hiciese cada vez más irreversible. Además, que cada decisión que tomase el Gobierno, como las adoptadas desde junio de 1993, hiciera que nuevas decisiones fueran necesarias, de manera que el proceso de descentralización adquiriera su dinámica propia, como asunto no sólo de los órganos que ejercen el Poder Nacional, sino como asunto de los Estados y de los Municipios. Nuestra misión, en estos meses del Gobierno de Transición, por tanto, fue construir todo el andamiaje jurídico-institucional del proceso, de manera que los Gobernadores y Alcaldes, a partir del inicio del presente período constitucional 1994-1999, pudieran contar con un arsenal de instrumentos políticos que les permitiera exigir del Gobierno Nacional, la continuación de la ejecución de la política de descentralización.

Por eso, siempre dijimos que las decisiones que estábamos tomando en materia de descentralización, en ese corto período de transición, eran decisiones que buscaban comprometer al nuevo Gobierno, el cual, en nuestro criterio, tenía que continuar el proceso, porque entendemos que es un proceso de sobrevivencia de la propia democracia. Por ello, a pesar de la lentitud impuesta al proceso en el primer año de gobierno, que coincidió con el fin del período de los gobernadores, el proceso, aún cuando nacionalmente abandonado, no se ha detenido.

## 1. *La búsqueda de un compromiso de la Administración Pública Nacional*

En este contexto se comenzó por darle organicidad al proceso. Con las decisiones adoptadas buscamos, en primer lugar, comprometer a la Administración Pública Nacional, que no estaba comprometida ni aún lo está con la descentralización, pues no todos los Ministerios e Institutos Autónomos estaban convencidos ni aún lo están de las bondades de la misma. Por ello, nuestro primer objetivo fue comprometer al propio Gobierno Nacional, al Gabinete Ejecutivo, a los Ministros, a los Ministerios e Institutos Autónomos en el proceso, mediante la difusión del mismo, como política nacional. Se exigió, además, que cada Ministerio o Instituto Autónomo tuviese un funcionario de alto rango responsabilizado del proceso de descentralización en su Despacho y que pudiera servir de interlocutor válido con los Gobiernos Estadales y Municipales. Esos funcionarios comenzaron a reunirse en la Comisión Nacional para la Descentralización que a tal efecto, fue creada. Lamentablemente, todo ese compromiso duró los pocos meses del gobierno del Presidente Velásquez. Durante el primer año de gobierno del Presidente Caldera, en este aspecto, se dió marcha atrás, y sólo se hizo lo que era inevitable, pero sin que respondiera a una política nacional que comprometiera a toda la Administración Pública Nacional.

## 2. *Los mecanismos intergubernamentales para la descentralización*

Por otra parte, durante los meses del Gobierno de Transición buscamos establecer mecanismos y canales de comunicación

permanentes entre los niveles inferiores de la organización política venezolana y el Poder Central. De allí los mecanismos intergubernamentales que se establecieron, con la creación del Consejo Territorial de Gobierno, que integraba a los Gobernadores, el Presidente de la República y sus Ministros, en un mecanismo *permanente* para establecer y buscar soluciones comunes de Gobierno en los dos niveles político-territoriales.

Además, se estableció el Consejo Nacional de Alcaldes, que también buscaba convertirse en un mecanismo *permanente* de diálogo y de intercambio de criterios entre los Alcaldes y el Gobierno Central, en un cuerpo integrado por el Presidente de la República, algunos Ministros y un Alcalde representante de los Alcaldes de cada Estado, designado por la Asociación de Alcaldes del Estado o por el Consejo Regional de Gobierno que los Gobernadores deben crear en cada Estado, para que también cada Gobernador pueda reunirse en forma permanente, con los Alcaldes de su Estado.

Por último, se creó el Consejo de Gobiernos del Area Metropolitana de Caracas, del cual forman parte los Gobernadores del Distrito Federal y del Estado Miranda, los Alcaldes de los Municipios del Area Metropolitana y algunos Ministros, y que ha comenzado a rendir frutos como el embrión del futuro sistema de gobierno metropolitano de nuestra ciudad capital.

En la concreción de este proceso de relaciones intergubernamentales, por supuesto, tuvieron un papel importante tanto la Asociación de Gobernadores de Estados, como la Asociación Venezolana de Asambleas Legislativas, la cual antes que la primera, tuvo inicialmente un papel fundamental en el proceso de descentralización, y asimismo, las Asociaciones de Alcaldes

que se han constituido en la mayoría de los Estados. Todos estos instrumentos constituyen mecanismos de participación política y de relaciones intergubernamentales que deben seguirse impulsando en el futuro. Lamentablemente, desde el inicio del gobierno del Presidente Caldera no se han utilizado, perdiéndose un potencial fundamental para consolidar relaciones entre el Poder Central y los nuevos poderes regionales y superar el solo mecanismo de las Convenciones anuales de Gobernadores donde el predominio fáctico e inútil del Poder Central es el signo.

### 3. *El proceso de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes*

Pero además, en esos meses definimos otra misión esencial, que fue impulsar la ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Asumimos la tarea de agilizar el proceso de transferencia de competencias, teniendo conciencia, en todo caso, que en esta materia las responsabilidades eran y deben ser compartidas entre el Poder Nacional y los Poderes Estadales y Municipales, pero particularmente, entre el Poder Nacional y los Poderes Estadales, tanto respecto de las competencias exclusivas como concurrentes.

En el tema de las competencias exclusivas, la Ley Orgánica estableció que éstas serían efectivamente transferidas a los Estados, cuando cada Asamblea Legislativa de Estado dictase la Ley correspondiente para asumir la competencia transferida. Esto ha sucedido, por ejemplo, en materia de vialidad, de papel sellado, de puertos, aeropuertos, del régimen de explotación de minerales no metálicos y de salinas.

En los años de vigencia de la Ley Orgánica, sin embargo, no todos los Estados habían adoptado las leyes que eran necesarias para que pudieran asumir efectivamente estos servicios. Por ello, en esos meses hicimos todo el esfuerzo necesario para que esas leyes fueran sancionadas, lo que luego ha continuado haciéndose.

En el campo de las competencias concurrentes, el mecanismo de transferencia previsto en la Ley Orgánica no fue el de la sanción de una Ley por las Asambleas Legislativas, sino el de la firma de *convenios intergubernamentales* de transferencia de servicios entre el Gobierno Nacional y los Estados, para hacer efectivo el proceso.

Al inicio del Gobierno de transición en 1993, no se había logrado suscribir ningún convenio de transferencia. Habían sido suscritos algunos convenios de cogestión, como mecanismos previos a los convenios de transferencia, pero convenios efectivos de transferencia de servicios no se habían firmado. Ello, por supuesto, no había sido sólo culpa de los Gobernadores, sino de los mecanismos legales que exigían la intervención del Senado, de la falta de impulso efectivo por parte de la Administración Nacional y de la ausencia de resolución, a nivel central, de aspectos esenciales como el presupuestario y el del cambio del régimen jurídico del personal del servicio a transferir.

Nuestra labor, en esos meses, fue impulsar el proceso de transferencia de competencias concurrentes, resolviendo los problemas que estaban pendientes, por lo que entre octubre y diciembre de 1993, por ejemplo, se firmaron los primeros convenios de transferencia de los servicios de Salud Pública con los Estados Aragua, Falcón, Anzoátegui, Bolívar y Carabobo, lo que luego de un año, se recomenzó.

Con ello se buscó desencadenar el proceso, de manera que, incluso, se hiciera una práctica el recurrir a convenios de cogestión como paso previo a los de transferencia de competencias.

#### 4. *Las medidas institucionales para la descentralización adoptadas*

Ahora bien, a los fines de la ejecución de la política de descentralización, definida como política nacional, en los meses del Gobierno de Transición, se adoptaron una serie de medidas que deben destacarse y que además de darle la debida coherencia al proceso, buscaban asegurar su continuidad hacia el futuro.

En primer lugar, se debe destacar la decisión que le permitía a los Gobernadores de Estado tener injerencia en el nombramiento de los funcionarios, directores o coordinadores nacionales de Ministerios e Institutos Autónomos, con jurisdicción en cada Estado. Esta fue una medida de primera importancia, que contribuyó a poner fin a los conflictos que se habían presentado en innumerables ocasiones, entre el Gobernador y el funcionario nacional en el Estado respectivo, y que muchas veces había generado un paralelismo administrativo inaceptable. Esta injerencia, por supuesto, estaba limitada a los casos en los cuales se producían vacantes en los diversos cargos, en cuyo caso, los Gobernadores debían ser oídos para la designación de los funcionarios nacionales. Este decreto, sin embargo, fue derogado en los primeros días del gobierno del Presidente Caldera en 1994.

En segundo lugar, como antes se dijo, se reglamentó la Ley Orgánica creando mecanismos administrativos para la descentralización, con el objetivo de comprometer a la

Administración Pública Nacional, y a los Ministerios, en el proceso de descentralización. En este texto se exigía, como primera medida, que cada Ministro nombrase en su Despacho a un funcionario de rango de Director General, responsable del proceso de descentralización, de manera que los Estados, las Asambleas Legislativas y los organismos del nivel intermedio, tuvieran un interlocutor con quien tratar los asuntos propios de las transferencias de competencias. No es sólo al Ministro al que se le deben plantear los problemas, sino que en cada Ministerio debe haber un funcionario responsable para impulsar y orientar el proceso para la descentralización, que permita la generación de criterios, ideas y propuestas en la materia, dentro de los propios organismos. Lamentablemente esa idea no se ha seguido con regularidad en la actual Administración.

Este conjunto de funcionarios de los diversos Ministerios encargados del proceso, deben formar la Comisión Nacional para la Descentralización, para que a nivel de la Administración Central, se pudiese orientar el desarrollo nacional del proceso de descentralización, y asimismo, se pudiesen readaptar las políticas nacionales de desarrollo regional a la descentralización política.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional, por otra parte, en nuestro criterio, no deben desaparecer, como a veces se ha planteado; al contrario deben ser instrumentos fundamentales del Poder Nacional, para promover y agilizar la descentralización. Los Estados de nuestra Federación no son todos iguales, no todos tienen el mismo nivel de desarrollo ni poseen la misma infraestructura; son distintos y muchos requieren de la asistencia del Poder Nacional. Y precisamente, el mecanismo ideal para ello son las diversas Corporaciones de Desarrollo Regional.

En tercer lugar, también se reglamentó la Ley Orgánica, creándose el Consejo Territorial de Gobierno, como mecanismo permanente de carácter intergubernamental, para vincular a la Administración Nacional con los Gobernadores, no en las multitudinarias Convenciones de Gobernadores que el Gobierno se empeña en repetir, sino en un mecanismo de carácter permanente, que reuniera al Presidente de la República, los Gobernadores y los Ministros, como instancia para el diálogo, la concertación, la conciliación y la resolución de los problemas intergubernamentales que cada vez van a ser más importantes.

Ya el Gobierno de Venezuela no es sólo el Gobierno Nacional; el Gobierno de la República es el Gobierno Nacional y los Gobiernos de los Estados, hecho por lo demás fundamental para afianzar la democracia. Mientras más se afiance este Poder Regional, más difícil será romper la democracia, pero la consolidación de estos nuevos centros de poder exige establecer mecanismos de concertación, conciliación y diálogo permanente, para que el Gobierno de la República siga siendo un solo Gobierno, pero integrado por el Presidente de la República y sus Ministros, y por los Gobernadores de Estado.

En igual sentido, pero en el escalón inferior, se previó que los Gobernadores debían constituir sendos Consejos Regionales de Gobierno, reuniendo a todos los Alcaldes de los Municipios de cada Estado, como mecanismo de diálogo permanente con el Poder Municipal. Los Alcaldes, en definitiva, son las autoridades que están más cerca de la comunidad y del ciudadano, por lo que deben ser incorporados a las tareas del Gobierno Regional.

En tal sentido, impulsamos la constitución de las Asociaciones de Alcaldes sin que esto pudiera entenderse como un mecanismo

que podría desequilibrar el Poder Regional. Todo lo contrario, no sólo hay que reforzarlas, sino que los Gobernadores deben establecer, en el futuro, los mencionados Consejos Regionales de Gobierno que sirvan de canal permanente de comunicación entre los Gobernadores y los Alcaldes.

Bajo ese mismo ángulo, en el caso de Caracas, se creó el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas. Como toda gran ciudad, Caracas, a veces, ha parecido una ciudad ingobernable, porque han venido actuando en su territorio, siete Gobiernos Municipales, el Gobierno del Estado Miranda, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno Nacional, cada uno funcionando aisladamente, sin la visión metropolitana que toda gran ciudad requiere.

Para comenzar a superar este obstáculo, se creó dicho Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas, integrando las labores de gobierno del Área con el objeto de conciliar competencias y actividades que están atribuidas en el nivel nacional a diversos Ministerios de la infraestructura; en el nivel intermedio al Distrito Federal y al Estado Miranda, y en el nivel local a los Municipios de ambas entidades con jurisdicción en el Área.

Por otra parte, también se creó el Consejo Nacional de Alcaldes, para establecer un mecanismo de diálogo permanente entre el Poder Nacional y el nivel municipal, representado por los Alcaldes.

##### 5. *La extensión del proceso más allá de la descentralización*

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuando

estableció las competencias y servicios transferibles, no lo hizo de manera exhaustiva y quizás lo hizo sin criterios adecuados a nuestra realidad.

Durante los meses de gestión del Gobierno de Transición en 1993, se puso en evidencia que había otras materias no enumeradas en la Ley, y otros mecanismos no previstos en ella, a través de los cuales los Gobernadores, como agentes del Ejecutivo Nacional, podían asumir tareas que sólo debían corresponder a ese nivel intermedio.

Así, en el período del Gobierno de Transición delineamos varias medidas para poder encomendar a los Gobernadores, la gestión de determinados servicios de competencia nacional. La «encomienda» deriva, así, de la expresión legal conforme a la cual, los Gobernadores de Estado como agentes del Ejecutivo Nacional, deben realizar las funciones que le encomiende el Ejecutivo Nacional.

Conforme a esa disposición de la Ley Orgánica (art. 22, ord. 6º), en esos meses del Gobierno de Transición, se dictaron diversos Decretos encomendando a los Gobiernos Estadales funciones nacionales, como por ejemplo, la gestión del tránsito extraurbano e interurbano (porque el urbano es municipal) y de los terminales de transporte interurbano, licencias de vehículos y registro automotor. Asimismo, la gestión de algunas competencias vinculadas a la protección al consumidor, además de la delegación que conforme a la Ley de Protección al Consumidor, se hizo a nivel municipal. Por último, también fue materia de encomienda a los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, la administración de las cárceles y la gestión del turismo.

Otras materias, en 1994, quedaron en proyectos, como las referente a la administración de las Dependencias Federales por los Gobernadores de los Estados costeros. Todas estas son materias que no están enumeradas en la Ley Orgánica de Descentralización, como transferibles a los Estados, pero que sin embargo, pueden ser encomendadas a los Gobernadores, quienes pueden gestionarlas con mayor efectividad, por estar más cerca de la comunidad y poder prestar mejor servicio.

Todo este conjunto de decisiones que se tomaron en este período del Gobierno de Transición, por supuesto, han hecho cada vez más irreversible el proceso de descentralización, provocando, cada una de las decisiones tomadas, otras sucesivas.

#### 6. *La Ley Habilitante y la participación de Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado*

Dentro de todo este conjunto de decisiones, deben destacarse las reformas de rango legal que incidieron sobre el Impuesto al Valor Agregado, ahora Impuesto al Consumo Suntuuario y a las Ventas al por Mayor, y que tienen que ver con la descentralización. La Ley Orgánica que autorizó al Presidente para adoptar, en Consejo de Ministros, medidas extraordinarias en materia económica y financiera hasta diciembre de 1993, estableció expresamente, no sólo la autorización para crear el Impuesto al Valor Agregado, sino para regular la participación de los Estados y Municipios en el producto de dicho impuesto. La Ley Habilitante encomendó al Ejecutivo Nacional, por tanto, dictar una legislación para asegurar la participación de Estados y Municipios en el producto del IVA, con lo cual se previó el criterio de la regionalización de dicho impuesto, o de su devolución a los Estados y Municipios.

Para ello, sin embargo, la Ley Habilitante estableció una serie de principios y limitaciones.

En primer lugar, señaló que la participación de los Estados y Municipios en el producto del IVA, no podría ser mayor al 50% de lo que produzca el IVA, incluido el Situado Constitucional. Por tanto, como para 1994, el Situado Constitucional se situaba en el orden del 20% de los ingresos ordinarios, el 20% de los ingresos que provinieran del IVA debió ser transferido a los Estados por la vía del Situado Constitucional.

En esta forma quedaba la posibilidad de participación adicional de Estados y Municipios en el producto del IVA hasta en un 30%. Pero para la disposición y la asignación de estos recursos adicionales al Situado, la Ley también estableció limitantes, previéndose que ello sólo podía ser para financiar las competencias y servicios efectivamente transferidos a los Estados y Municipios. En esta forma, el Congreso vinculó la participación en el IVA a la descentralización, es decir, a la transferencia de servicios y competencia en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización.

Además, la Ley Habilitante estableció un tercer requisito: esas cantidades para financiar competencias efectivamente transferidas, no podían ir directamente a los Estados o Municipios, para lo cual previó que el Ejecutivo, mediante Decreto-Ley, debía crear un Fondo Intergubernamental para la Descentralización, que es el organismo que debe recibir esos recursos del Tesoro Nacional que provengan del IVA, correspondiendo a ese Fondo destinarlos a Estados y Municipios para financiar las transferencias efectivas de competencias.

En ejecución de la Ley Habilitante, en consecuencia, se dictó el Decreto Ley N° 3265 de fecha 25 de noviembre de 1993, que

establece los mecanismos de participación de Estados y Municipios en el IVA y la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, lo cual permaneció inalterado a pesar de la reforma del Impuesto al Valor Agregado y su sustitución por el Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al por Mayor introducida al inicio del Gobierno del Presidente Caldera (1994). El Decreto-Ley establece mecanismos para la participación de los Estados y Municipios en la administración del Fondo, previendo la existencia de dos Consejos Directivos, uno para orientar la disposición de la Cuenta de participación de los Estados y otro para hacer lo mismo, respecto de la Cuenta de participación de los Municipios. En todo caso, estos dos Consejos eran, precisamente, el Consejo Territorial de Gobierno para el manejo, la distribución y la asignación de los recursos del Fondo de los Estados; y el Consejo Nacional de Alcaldes, para que intervinieran en la asignación y administración de los recursos destinados a los Municipios, con lo cual se buscaba asegurar la participación efectiva de los entes que iban a recibir los fondos, en el manejo último de éstos. Lamentablemente, el Fondo se constituyó al finalizar el primer año de Gobierno del Presidente Caldera; en 1995 se pretendió desde el gobierno desviar los recursos del FIDES para otros fines públicos, en una evidente malversación, concluyendo la regresión en 1996 con la reforma de la Ley de Creación.

### 7. *La descentralización y los Municipios*

Ahora bien, la política de la descentralización no se agota en las transferencias de competencias y servicios hacia los Estados. Debe continuar hacia los niveles inferiores, de orden municipal. Pero en ese nivel debe comenzarse por asegurar que los entes

municipales asuman su rol, como entes descentralizados de acuerdo a la Constitución, y comiencen a reforzar las competencias que ya tienen.

Si un Municipio lograra hacer en Venezuela todo lo que tiene asignado como competencias constitucionales, conforme lo desarrolla la Ley Orgánica del Régimen Municipal, sin duda tendríamos solucionados todos los problemas de la vida local. Pero los Municipios aún no han desarrollado sus propias potencialidades, particularmente de carácter tributario. No se olvide que los Municipios tienen una potestad tributaria originaria amplísima, que muchos ni siquiera ejercen, acostumbrados a recibir en algunos casos, a través de los Estados, casi el 90% de sus ingresos del Situado Constitucional. Esa cultura centralista y paternalista, que ha acostumbrado a los propios entes locales a sólo recibir, y a no hacer esfuerzos por desarrollar las propias capacidades tributarias locales, debe ser superada en futuro próximo.

Para ello, sin duda, los Municipios necesitan apoyo institucional, y ese, básicamente, tienen que recibirlo de los Estados; de allí, entre otros, el gran y nuevo rol que deben asumir las nuevas Asambleas Legislativas y los Gobernadores: apoyar el desarrollo local, fomentar la labor municipal, hacer que se constituyan las Asociaciones de Alcaldes, unirlos en los Consejos Regionales de Gobierno y asistirlos para que asuman sus respectivas competencias.

El papel de las nuevas Asambleas Legislativas en este campo, es fundamental. Hasta ahora, ninguna Asamblea Legislativa en el país ha dictado, después de 1989, una Ley de Régimen Municipal que desarrolle los principios de la Ley nacional del nuevo Municipio que se comenzó a crear. Esa Ley tenemos que

idearla, pues, por ejemplo, hoy por hoy, aún nadie sabe a ciencia cierta, qué son las Juntas Parroquiales, ni para que sirven.

En el mismo sentido, las leyes que deben dictar las Asambleas Legislativas sobre los Municipios, son las que deben establecer las diferencias de regímenes municipales, que son necesarias, y que sólo pueden definirse a nivel estatal, conforme a sus condiciones de desarrollo económico y poblacionales geográficas.

## CONCLUSIÓN

De lo anterior resulta claramente que el proceso de descentralización, ante todo, es un proceso político. No se trata de un proceso de carácter meramente administrativo, pues con el mismo no sólo estamos enfrentándonos a mejorar la gestión de los servicios públicos. La descentralización es un elemento más de cambio político, en el cual todos los actores políticos tienen que participar. Por una parte, el Poder Nacional y de allí el rol del Ministro de Estado para la Descentralización, debería continuar teniendo por misión comprometer a la Administración Pública Nacional en el proceso y buscar que el mismo sea irreversible; pero por la otra, también los Estados tienen que asumir su propio rol dentro de este proceso, incluso en relación a los Municipios, y hacer que estos también se transformen.

Por supuesto, este es un proceso que no puede hacerse en meses, ni en pocos años. No olvidemos que fue necesaria la realización de dos elecciones de Gobernadores en 1989 y 1992, para que muchos de ellos adquirieran realmente conciencia de lo que estaba en juego. Tengamos en cuenta que no todos los Gobernadores, en la primera elección de 1989, e incluso en la segunda de 1992 tuvieron conciencia de que habían sido electos

popularmente. Más de uno ni se enteró de la nueva legitimidad popular que tenía su elección, y pensó que continuaba viniendo de otra fuente de poder, fuera el nombramiento presidencial o la dirección regional del partido de gobierno. En realidad, en algunos casos fue necesaria una segunda elección, en 1992, para que realmente, no sólo los Gobernadores electos en la oposición, sino incluso aquellos miembros del partido de gobierno, adquirieran conciencia de la nueva realidad.

Este proceso de cambio también resultaba necesario respecto de las Asambleas Legislativas. Las que fueron electas en 1989, lo fueron antes de que todo el proceso descentralizador se iniciara, por lo que sus miembros no fueron electos bajo el nuevo esquema descentralizador, como sucedió con los Gobernadores y Alcaldes. Por ello, la elección de las nuevas Asambleas en 1992 y en 1995, debería considerarse como un paso de avance en el proceso, aún cuando, sin duda, en algunos casos necesitaremos otras elecciones en el futuro, para que el proceso se consolide. En todo caso, lo importante es que estamos en presencia de un proceso de carácter irreversible en el cual estamos inmersos todos los venezolanos, todas las organizaciones e instituciones políticas y la propia sociedad civil. En dicho proceso, por tanto, cada quien tiene su rol que cumplir, comenzando por las Cámaras Legislativas, a las cuales corresponde la revisión de la legislación básica del país, para hacer realidad la descentralización política.

VI

OTRA REFLEXIÓN EN CARACAS:  
LA DESCENTRALIZACIÓN  
POLITICA DE LA FEDERACIÓN  
VENEZOLANA\*

\* Texto del Discurso leído en la Sesión solemne celebrada por la *Academia de Ciencias Políticas y Sociales* el día 18 de marzo de 1997, al tomar posesión de la Presidencia de la Corporación.



## I. AGRADECIMIENTOS

Tengo que comenzar esas palabras con al menos cuatro agradecimientos.

El primero es, en nombre de toda la Academia, a la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó, por la labor que desplegó al frente de la Junta Directiva saliente, durante los dos últimos años. Dedicó tiempo y mucho esfuerzo a los proyectos que propugnó y a las iniciativas que tuvo, como hemos constatado de su informe. Todo su empeño en la reconstrucción de la Biblioteca, sin duda marcará a la Institución por mucho tiempo: Gracias, Hildegard, en nombre de todos.

El segundo agradecimiento es a todos los Individuos de Número de la Corporación quienes, por votación unánime y en aclamación, eligieron a los miembros de la nueva Junta Directiva integrada, además de por quien les habla, por los académicos José Luis Aguilar Gorrondona, José Melich Orsini, Gustavo Planchart Manrique, Alfredo Morles Hernández y Pascual Venegas Filardo. Para todos nosotros es un gran honor que se nos haya encomendado la dirección de esta Corporación Pública.

El tercer agradecimiento es al Ministro de Educación, Antonio Luis Cárdenas, por su presencia en esta sesión solemne que preside, por derecho propio, de acuerdo a nuestros Estatutos. Todos los universitarios del país, pienso, además, tenemos que

agradecerle a Ud. su posición en defensa de la autonomía universitaria frente al uniformismo, al gremialismo y al grupalismo que se ha apoderado de la Universidad y que tanto daño le ha hecho. Los venezolanos ya estamos hartos del populismo que niega toda posibilidad de reconocer, premiar y estimular la excelencia, por lo que tenemos que saludar los esfuerzos que se hacen para eliminar la homologación entre las Universidades que no son otra cosa que el instrumento para dar a los mejores el mismo tratamiento que se da a los más incapaces. Siga, Sr. Ministro, en la línea que se ha trazado, y que en estos momentos de crisis general no perjudicarán a la Universidad, que hay que rehacerla casi toda.

Pero hay, por supuesto, un cuarto agradecimiento y es el mío personal a los miembros de la Academia; presidir esta Institución es un grandísimo honor para mí, pues de entre todos lo académicos soy el menor, tanto en saber, en edad, como en derecho, pues de muchos de ellos he sido alumno o he aprendido en sus libros.

En la nueva Junta Directiva dos de sus miembros fueron mis profesores: el primero en el tiempo fue Pascual Venegas Filardo, quien en sus clases de geografía económica me enseñó a Venezuela por dentro; y luego, en la Universidad, Gustavo Planchart Manrique fue quien me marcó en el primer año de la carrera de derecho —hace ya cuarenta años mi querido Gustavo—, en la senda del derecho público.

Aún cuando daban clases en mi época de estudiante, no tuve el privilegio de tener como profesores ni a José Luis Aguilar Gorrondona ni a José Melich Orsini, pero estudie el derecho civil por lo que en esa época fue el embrión de sus libros. En mi época de estudiante aún no daba clases Alfredo Morles

Hernández, pero ya en mi ejercicio profesional mucho he tenido que consultar su obra escrita de derecho mercantil.

Presidir esta Junta directiva integrada por profesores y amigos, por tanto, me honra, pero me compromete aún más.

Esta institución es una Corporación de derecho público no estatal, lo que significa que si bien es una persona jurídica de derecho público, sin embargo, no está integrada a la organización general del Estado, ni esta sometida a control alguno de tutela de parte de sus órganos. Goza, por tanto, de autonomía y en tal carácter es que ejerce sus atribuciones en el campo de las ciencias políticas y sociales, definidas en la Ley de su Creación de 1915.

## II. LA ACADEMIA Y LA SITUACIÓN DEL PAÍS

Su rol, por supuesto, varía de acuerdo a la situación de las instituciones políticas y jurídicas del país. En momentos de crisis institucional y de vacío en el liderazgo como los que vive actualmente el país, se comprenderá, por tanto, cuánto tiene que decir y hacer esta Academia.

El país, en efecto, está patas arriba. Unos pocos dirigentes de unos gremios tienen a medio millón de alumnos universitarios sin clases; los escribientes de los tribunales paralizan la justicia cuando quieren; un ex-presidente, con procesos penales prescritos, se da el lujo de pretender ser el gran elector en el Congreso; un condenado por fraude bancario en el exterior confiesa —como todo el país lo sabía desde que se campeaba por Caracas— que había financiado a todos los partidos y a todos candidatos, pero no pasa nada y con el silencio se pretende

que los venezolanos nos habituemos a la corrupción; un Gobernador se da el lujo de prohibir la circulación de bienes importados en su Estado, y el Poder Central no reacciona; otro Gobernador pretende que no se aplique la ley al anularse unas votaciones, desconociendo la esencia del Estado de Derecho que radica en la generalidad de la Ley; en fin, constatamos como una gran ciudad como Caracas se la moviliza libremente con rumores y cartas astrológicas.

Como lo diría Humberto Eco, ni más ni menos tenemos un país en el que institucionalmente “los ciegos guían a otros ciegos y los despeñan en los abismos; los pájaros se arrojan antes de haber echado a volar; los asnos tocan la lira; los bueyes bailan; los perros huyen de las liebres y los ciervos cazan leones”.

Asumir la Presidencia de la Corporación en esta época, por tanto, estoy consciente, además de un gran honor, es una tremenda responsabilidad que procuraré atender siempre dentro de los parámetros que nos fija la Ley.

### III. LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

En ese contexto, Uds. comprenderán que al asumir esta alta y destacada función, no podría dejar de referirme al proceso de cambio político que se ha venido operando en el país, consecuencia del proceso de democratización, y que por no tocar sus instituciones, amenaza con convertirse en un proceso de desilusión democrática. El país de los sesenta que vio consolidarse a la democracia, nada tiene que ver con la Venezuela actual, pero pretendemos seguir manejándola y conduciéndola con los mismos métodos, el mismo liderazgo,

los mismos partidos y las mismas trampas. Todos los índices imaginables nos muestran el abismo que nos separa de aquella época, pero retengamos uno sólo, de orden académico, para constatarlo: hace 40 años solo teníamos 20.000 alumnos repartidos en 9 Instituciones de Educación Superior; hoy tenemos más de medio millón de alumnos en 107 Instituciones.

El país cambió y políticamente se democratizó; pero para que siga siendo democrático, inevitablemente tiene que descentralizarse, es decir, el poder tiene que distribuirse efectivamente hacia los niveles territoriales de los Estados y Municipios. En todo caso, no puede sorprender que me refiera a este tema, a cuyo estudio he dedicado las últimas dos décadas. La descentralización, como proceso político, no es un ensayo de laboratorio de teóricos o analistas políticos; es una consecuencia inevitable de la democracia, y una condición para su sobrevivencia, tal y como ha sucedido en todos los países democráticos occidentales. En esto, como en tantas cosas, los venezolanos no estamos inventado la pólvora ni el agua tibia.

El proceso se ha dado en absolutamente todas las democracias occidentales contemporáneas, es decir, las que se consolidaron después de la Segunda Guerra Mundial. Antes eran otras democracias; tan otras, que el Nacional-Socialismo y el Fascismo asumieron el poder por vía electiva, y los Parlamentos que controlaron fueron los artífices de las más grandes atrocidades contra el ser humano. Por ello hablo de la democracia contemporánea, que nada tiene que ver, salvo el nombre, con la democracia de la primera mitad del presente Siglo cuando el hombre y sus derechos esenciales no eran ni fueron el centro para la construcción de los sistemas políticos.

Ha sido precisamente el proceso de democratización de los países occidentales a partir de fines de la década de los cuarenta, por tanto, el que ha llevado a la exigencia de la descentralización política, pues ésta, ciertamente, no se plantea ni se ha planteado jamás en las autocracias. No hay, no ha habido, no puede haber una autocracia descentralizada. El instrumento por excelencia de las autocracias ha sido el centralismo.

En el caso de Venezuela, la democratización, como proceso político impuesto por los partidos a partir de 1945, y luego, desde 1958, produjo sus frutos: se implantó y se estabilizó en un país que, en ese momento, era el que menos tradición democrática tenía en América; y ello, a pesar de que la democracia no haya sido, precisamente, el sistema interno de los partidos. El resultado fue que los venezolanos nos acostumbramos a la democracia, hecho que no han entendido los partidos, cuyo liderazgo sigue pensando como si la democracia estuviese en el lejano estadio de su implantación y mantenimiento propio de la década de los sesenta.

Ha sido, precisamente, el arraigo de la democracia lo que ha provocado la exigencia de descentralización. Más y mejor democracia genera la necesidad de participación; y para participar hay que acercar el poder al ciudadano, es decir, llevar el Poder a las comunidades, vecindades, municipalidades y regiones; y la única forma, de acercar el Poder al ciudadano, es descentralizándolo.

Venezuela está viviendo hoy, por tanto, la necesidad de la descentralización como una consecuencia de la democratización y como una fórmula de sobrevivencia de la propia democracia; pero los venezolanos aún no llegamos a entenderlo así. El gobierno central tiene su propia visión del proceso y se

habla de los peligros de la desintegración nacional; y las fuerzas centrífugas en la distribución del Poder en los Estados y Municipios, comienzan a tener su propia dinámica y a cometer desafueros.

Tenemos un esquema formal ideal para canalizar la necesidad democrática de la descentralización política, que es la Federación, por lo cual no tenemos por que “inventar” fórmulas regionales, como sucedió en Europa. Descentralizar, en una Federación Centralizada como la nuestra, no es otra cosa que reformular el federalismo, pero la propia palabra sigue espantando al liderazgo tradicional.

#### IV. EL FEDERALISMO VENEZOLANO DEL SIGLO XIX

Pero así como hablar de democracia contemporánea exige que la deslindemos a las democracias de la primera mitad de este Siglo, hablar de Federación como consecuencia de la democratización contemporánea, exige que la deslindemos de la Federación del Siglo pasado, con sus discusiones, realidades y sus fantasmas.

Nuestra historia política, en todo caso, ha estado signada por la polémica centralismo-federación. La forma federal fue el esquema político adoptado en la configuración de la República autónoma e independiente en 1811; y en 1863, con el triunfo de la República Federal; por supuesto con sus propias realidades vinculadas al país rural, disgregado, incomunicado, despoblado, analfabeta, endeudado y paupérrimo que teníamos.

Por ello aquella fórmula nada tiene que ver con la Venezuela contemporánea, que con otras realidades busca incorporarse, democráticamente, a las nuevas posibilidades del Siglo XXI.

La Federación del Siglo pasado fue una cosa y la Federación que pueda hacerse realidad en estos tiempos es otra, pues otras son sus motivaciones y otro es el país que tenemos.

Cuando Venezuela nació políticamente como Estado Federal, no podía haber sido de otra forma, pues al momento de la Independencia, las Provincias que conformaron el nuevo Estado en un extensísimo territorio, constituían entidades políticas altamente descentralizadas que para poder ser unidas requerían de la forma federal que recién había sido inventada en la organización de los Estados Unidos de Norteamérica.

No hay que olvidar que en la historia del constitucionalismo moderno, la Federación, como forma del Estado, fue un producto de la Revolución iniciada a partir de 1776 en las Colonias inglesas en Norteamérica. Ante la imposibilidad de adoptar para la organización del naciente Estado el esquema político contra el cual se luchaba, y que estaba basado en el principio monárquico y en la soberanía del Parlamento; los constituyentes norteamericanos, con el objeto de lograr unir los nuevos Estados que surgían de la independencia de antiguas Colonias y que comenzaban a dotarse de su propia forma de gobierno —hecho único en la historia—, tuvieron que “inventar” una nueva forma de Estado que no tenía precedentes en Europa y que sin menoscabar las autonomías políticas de las antiguas Colonias, las uniera en una sola organización nacional federal.

Surgió así, la Federación, como forma de Estado contrapuesta a la del Estado Unitario. Esta última fue la fórmula adoptada en el constitucionalismo europeo después de la Revolución Francesa; en cambio, el Estado Federal fue la fórmula adoptada en los Estados Unidos de Norteamérica y en los grandes Estados Iberoamericanos, como Venezuela, México, Argentina y Brasil,

donde siempre ha existido; no habiendo dejado de ensayarse en otros, como en Colombia, y en los Estados centroamericanos.

Por tanto, si nuestros próceres se inspiraron en esa fórmula no fue por *neccio* espíritu imitativo, ni puede considerarse a la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811, como alguna vez se ha dicho, como “una copia bastarda de instituciones extranjeras”, sin arraigo. Al contrario, en el constitucionalismo de principios del Siglo XIX, los nacientes Estados latinoamericanos con gran extensión territorial, como el nuestro, tampoco tenían otra alternativa de organización constitucional que la de escoger entre la Monarquía centralizada o la República Federal, para unir lo que nunca había estado realmente unido, como eran las Provincias coloniales, cuyas relaciones entre sí además, en general, habían sido de conflictos.

No es justo, por tanto, el que se haya achacado el llamado fracaso de la Primera República que originó la guerra de Independencia, a la fórmula federal adoptada. Esa fue la conocida tesis del Libertador quien en su Discurso de Angostura (1819), luego de calificar el sistema federal como “una anarquía regularizada” y abogar por la adopción del “centralismo y la reunión de todos los Estados de Venezuela en una República sola e indivisible”, llegó a decir que hubiera sido mejor “para la América adoptar el Corán que el gobierno de los Estados Unidos, aunque es el mejor del mundo”.

Lo cierto es que la Primera República cayó en medio del centralismo más extremo, incluso militar, en las manos de la Dictadura del Generalísimo Francisco de Miranda. Sin embargo, la discusión política posterior hasta la víspera del Congreso de Angostura, giró en torno al discurso de si como país estábamos o no preparados para adoptar las instituciones federales —el

mismo que envuelve esa famosa frase contemporánea de “no somos suizos”—, para pretender esconder y excusar nuestros propios fracasos y errores.

Pero la Federación, a pesar de la tesis del Libertador y de su fracaso no sólo de estructurar un Estado unitario en Venezuela, sino en los territorios de lo que hoy son Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador, todos unidos en la República de Colombia entre 1821-1830; de nuevo fue el centro de la discusión al momento de reconfigurarse, en 1830, el Estado autónomo separado de la Gran Colombia, precisamente por obra de los “partidos” territoriales federales que siguieron presionando tanto en Colombia como en Venezuela, contra el unitarismo, y que no dejaron a Bolívar bajar tranquilo al sepulcro. La separación, sin duda, fue obra de los federalistas venezolanos, pero en la forma del nuevo Estado el Congreso Constituyente de 1830 prefirió una “forma mixta que participa de central y federal”.

Cuando se perdió el balance entre las fuerzas centrífugas y centrípetas del Poder a favor del Poder Central con la reforma constitucional de 1857, estallaron las fuerzas regionales y luego de una devastadora guerra civil se tuvo que adoptar, entonces, en la Asamblea Constituyente de 1864, la Federación como forma del Estado.

El triunfo de la Federación y la actuación del gobierno federal de Antonio Guzmán Blanco, con sus “Conferencias de Plenipotenciarios de los Estados”, no hizo desaparecer la discusión de si la forma federal era o no la adecuada para el país y si éste estaba o no preparado para ella. Así, en 1887, López Méndez decía:

«bajo el nombre de federales hemos permanecido siendo centralistas, apegados a los juicios y a los abusos de este sistema; y nadie tiene derecho para decir que la federación ha sido infructuosa porque la federación, en lo que más la recomienda, no se ha practicado hasta ahora.»

Antonio Leocadio Guzmán, uno de los artífices del cambio político de mitades del siglo pasado, y padre del mismo Guzmán Blanco bajo cuyo gobierno funcionó políticamente la Federación montada sobre el caudillismo regional, en una de las grandes y más destacadas mentiras políticas de la historia del país, llegó a afirmar, en 1867, que la Federación sólo había sido un pretexto para hacer la oposición al partido constitucional, diciendo:

“No sé de donde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invoquemos nosotros esa idea; ¡porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiéramos dicho Centralismo!”

Pero el proceso político de la segunda mitad del Siglo pasado no fue un juego de palabras, ni siquiera porque así lo haya dicho uno sus actores; la Federación fue una realidad, por supuesto, con toda la carga del país devastado de esas décadas. Guzmán Blanco había reducido los 20 Estados Federados iniciales a nueve grandes entidades federales, cada cual manejada por los caudillos regionales a los cuales asoció en el Poder. El restablecimiento de aquellos originales 20 Estados a finales del Siglo pasado fue el momento en el cual la Federación entró en su crisis definitiva,

al punto de que el levantamiento de Cipriano Castro, que dió al traste con el Estado Federal, tuvo por motivo inicial, contradictoriamente, la defensa de la autonomía de los Estados.

## V. LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA DEL SIGLO XX Y LOS PROBLEMAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El triunfo de la Revolución Liberal Restauradora en 1899, condujo a la constitución de la tercera de las grandes Asambleas Constituyentes de la historia político venezolana, además de las de 1830 y 1864, la de 1901, muchas veces ignorada. En ella, de nuevo, se debatió ampliamente el tema federal, pero su decisión fue la adopción de la forma centralista de Estado con membrete federal, que ha regido en el país hasta nuestros días.

Con ese cambio político radical, el Estado Centralizado y Autocrático se consolidó en el país durante la primera mitad de este Siglo, y a Juan Vicente Gómez y sus seguidores debemos, sin duda, la consolidación efectiva del Estado Nacional. Cuando llegó el momento de sustituir la autocracia por la democracia en 1945, el centralismo como forma de Estado con membrete federal continuó siendo la fórmula adoptada, lo que se ratificó en 1961 y en ese momento, ciertamente, no podía haber sido de otra forma. No había suficiente democracia para adoptar una fórmula de descentralización del poder, y si bien en la Constitución se siguió hablando de Estado Federal, como lo ha dicho uno de los más destacados miembros de esta Academia el Dr. Tulio Chiossone: “el sistema federal sólo ha existido como principio en la Constitución de papel.”

En todo caso, el sistema de Estado Democrático Centralizado de Partidos con membrete federal, instaurado desde los años

cuarenta, se agotó, por lo que el Proyecto Político de la generación que lo implantó concluyó. La función, señores, terminó; y está a punto de comenzar en el país un nuevo ciclo histórico-político, con un nuevo proyecto político, a cargo de una nueva generación. Lo único es que si queremos que el mismo sea democrático, tiene que estar montado sobre el principio de la descentralización política, y para ello el liderazgo tradicional lo que no puede es caer en el mismo error histórico de no entender la obra realizada e impedir el cambio, como le ocurrió en su momento al respectivo liderazgo, invariablemente, al fin de los tres grandes ciclos históricos precedentes: en la víspera de la Guerra Federal; en la víspera de la Revolución Liberal Restauradora, y en la víspera de la Revolución de Octubre de 1945. Estamos en una situación similar, y la única forma de evitar el derrumbe del sistema democrático es que el liderazgo entienda que tiene que perfeccionarlo efectivamente, mediante la descentralización política. De lo contrario, corremos el riesgo de que al levantarse el telón, la nueva función, precisamente no nos guste porque nos oprima.

No olvidemos que el proceso de descentralización política se inició precipitadamente y a la carrera en el país, en 1989, como consecuencia de la crisis de la democracia, que afloró con la rebelión de muchedumbres inorgánicas del 27 de febrero de 1989, a los pocos días de la toma de posesión del Presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

Puede decirse que la democracia existe hoy, en Venezuela, porque el liderazgo tuvo que dar esa respuesta a la crisis del Estado Centralizado de Partidos que se había agudizado en forma incontenible a finales de los ochenta. Así, hubo que aprobar a la carrera la Ley de Elección de Gobernadores, la Ley Orgánica

de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Descentralización, y a la Ley relativa a los períodos de los Poderes Públicos de Estados y Municipios. No tengo duda en considerar que sin esas reformas de 1989, es decir, sin el inicio de la descentralización política, hoy no tendríamos democracia.

Pero iniciadas las reformas y aparentemente calmada la crisis, el mismo liderazgo ha abandonado el proceso y a pesar de que la crisis de las instituciones, en general, se ha ido agudizando, al punto de que hoy muy poca gente cree en ninguna de ellas: ni en el Congreso, ni en el Poder Judicial, ni en el Gobierno, ni en la Policía; la reforma política más importante para impedir que la democracia se nos escape, se ha detenido e, incluso, vamos en regresión.

Lo que es claro es que la descentralización política, como proceso de distribución territorial del Poder, no puede dejarse a la sola conducción de las exigencias políticas regionales y locales, sino que requiere de una voluntad y compromisos políticos del Estado Nacional por descentralizarse.

La descentralización, en realidad, es un asunto del Poder Nacional; quien se descentraliza y transfiere poderes que ha progresivamente acumulado, hacia los niveles territoriales inferiores, es el Estado Nacional. Por ello, no tiene sentido la política de abandono del proceso por los niveles centrales del Poder como está sucediendo actualmente en el país, convirtiendo el proceso en una caricatura que esta originando un trágico peligro para la democracia y una anarquía en el sector público. De esta situación, el único culpable es el liderazgo nacional que conduce el Estado desde el Gobierno, desde el Congreso y desde los Partidos Políticos, y que simplemente no entiende ni los cambios en curso ni su significado.

Los Gobernadores y Alcaldes ya ni siquiera tienen interlocutor válido en el Gobierno nacional, y han tenido que atrincherarse en especies de sindicatos, como son las Asociaciones de Gobernadores y Alcaldes, cuando el Poder Central lo que tenía que haber hecho es establecer verdaderas instancias intergubernamentales con los gobernantes estatales y municipales, para el diálogo, la conciliación y la concertación, por supuesto, de funcionamiento más complejo que las de la sola imposición. El proceso, por tanto, va a la deriva y el Congreso y el liderazgo de los partidos políticos, no están entendiendo la esencia del mismo, como lo demuestran las leyes sancionadas en la materia en los últimos años; desprestigiándose y deformándose peligrosamente el proceso.

Primero fue la reforma de la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, promovida en el Congreso con la sola motivación de la obtención de más recursos para los Estados y Municipios, trampa en la cual cayeron los Gobernadores, y completada con otras desafortunadas objeciones presidenciales. La consecuencia fue que allí se eliminó toda idea de participación de las entidades territoriales en el Impuesto Nacional a las Ventas; se desligó la obtención de recursos de las transferencias efectivas de competencias y poderes; y se eliminó el carácter intergubernamental del Fondo, quedando como un fondo nacional, especie de piñata que no manejan los Estados y Municipios, pero a la cual le dan palos sin orden ni concierto.

Luego vino la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, que además de haberse sancionado bajo la insólita amenaza del Gobernador del más importante Estado petrolero, de parar al Estado si no se la sancionaba; no se vincula a la efectiva asunción de competencias por los Estados beneficia dos de las asigna-

ciones, algunos de los cuales, en contraste, son los que menos comprometidos han estado con los logros de la descentralización.

Después vino la Ley Orgánica que fija los Emolumentos de los funcionarios de los Estados y Municipios, propuesta por uno de los partidos de gobierno, y que no sólo contraría abiertamente la descentralización política, sino que viola la autonomía de Estados y Municipios garantizada en los artículos 16, 25 y 29 de la Constitución, y transgrede, además, directamente, tanto el artículo 229 del Texto Fundamental que regula el Situado Constitucional, como el texto de la Enmienda N° 2 a la Constitución. En fin, como lo he dicho en otra oportunidad, el Congreso con esta Ley batió un récord: además de estar mal redactada y tener errores gramaticales a granel, nunca, en tan pocos artículos se habían visto tantas violaciones constitucionales. Lo peor es que las desviaciones que ha habido en materia de remuneraciones desproporcionadas de funcionarios locales, no se corrigen con garrotazos del Poder Central como el propinado con esta Ley; y en esto, por supuesto, los partidos que todo lo controlan y han controlado, ni se dan por enterados.

Pero además, en la convocatoria a las Sesiones Extraordinarias del Congreso recién clausuradas, se nos amenazó con la discusión del proyecto de Ley que coordina las Jurisdicciones del Área Metropolitana de Caracas presentada por el Ejecutivo Nacional, de alto contenido centralista, pues en lugar de plantear la solución que existe en todas las Áreas Metropolitanas del mundo, hartamente ensayada y exitosa, de gobierno municipal a dos niveles, especie de federación de municipios; formula una propuesta de Alcalde Mayor que ofende la autonomía municipal.

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados y otros diputados han anunciado la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización para “corregir las fallas del proceso”. Las fallas que puedan existir —y las hay— no se “corrigen” con leyes si nadie quiere aplicarlas, y más bien una reforma de la Ley Orgánica lo que puede originar es el colapso del proceso, y con él, de la democracia. Por lo demás, no hay que olvidar que la Ley Orgánica de Descentralización, en virtud de lo previsto en el artículo 137 de la Constitución, es una ley que tiene rango constitucional, pues modificó el sistema de distribución territorial del Poder. La Constitución, así, previó tres procedimientos para su modificación: la Reforma General, las Enmiendas y la prevista en el artículo 137 en materia de descentralización. Una vez sancionada esa Ley, el Congreso, mediante legislación ordinaria, no puede revertir la distribución de competencias aprobada en 1989. Para ello si sería necesario una Enmienda Constitucional.

Por último, el Presidente de la Comisión que estudia la reforma de la Ley Orgánica del Sufragio y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, nos ha anunciado recientemente que buscarán restringir la posibilidad de creación de nuevos Municipios. Entonces nadie entiende nada: si queremos democracia participativa, para ello tenemos que llevarla a todo el país, y donde ella se ejerce es precisamente a nivel local. Nos escandalizamos porque tenemos algo más de 300 Municipios, pero no nos damos cuenta de que donde hay democracia, es porque, precisamente, hay muchos Municipios: en Francia solamente, hay 40.000 Comunas a pesar de que tiene un territorio bastante más pequeño que el nuestro.

En todo caso, ha sido la desatención del liderazgo nacional hacia lo que está ocurriendo en los Estados del país, lo que ha llevado al extremo aberrante manifestando en el ilegal espectáculo de la repetición de "votaciones" como consecuencia de anulaciones de mesas electorales. La Ley Orgánica del Sufragio dice que si se produce la anulación de votaciones en Mesas Electorales en número de votos que pueda afectar la elección de un Gobernador o de un Alcalde, debe realizarse una nueva elección. Y una "nueva elección", señores, en castellano, es una nueva elección, es decir, nueva convocatoria, nuevo registro electoral, —pues algunos electores, con el tiempo mueren y otros llegan a la edad de votar—; nuevas postulaciones de nuevos candidatos —pues algunos que lo fueron ya no quieren participar y hay otros ciudadanos que si pueden pretender ejercer su derecho pasivo al sufragio—; e, incluso, nuevas alianzas políticas, pues con el transcurso del tiempo, entre la elección inicial y la nueva elección, varían las preferencias.

Al contrario, el Consejo Supremo Electoral ha pretendido paralizar el tiempo y con las anulaciones judiciales de votaciones en mesas electorales en algunos Estados, como ha sucedido en los últimos años, y este año en el Estado Bolívar, y se anuncia que debe suceder en el Estado Zulia; se ordena repetir votaciones en las Mesas anuladas, sólo en esas, con los mismos electores anteriores y los mismos candidatos y alianzas, como si nada hubiese pasado, convirtiéndose así en grandes electores sólo a un puñado de votantes. Ello es contrario a la Ley y se configura como una caricatura electoral, que los partidos políticos, desde el organismo que manejan y controlan, han conformado a su gusto variado y circunstancial.

En medio de todo esto, el Gobernador del Estado Portuguesa prohíbe la circulación de maíz importado por el Estado y el año pasado el Gobernador del Estado Zulia hizo lo mismo respecto de la leche importada. Y ¿dónde está la acción del Poder Nacional de haber llevado a juicio de nulidad esos actos inconstitucionales?. La Federación norteamericana se consolidó con más de cien años de juicios intergubernamentales que dieron origen a la “cláusula de comercio” y de los “poderes implícitos” que establecen los fundamentos de las relaciones entre el Poder Federal y los Estados. Nosotros pretendemos arreglar las diferencias politiquando y con la técnica del garrote o del desprestigio del proceso.

Todo este panorama nos sitúa en la realidad actual: ante la desilusión democrática necesitamos cambiar todo esto; necesitamos una nueva revolución democrática; el país entero lo reclama, pero nadie hace caso. Al contrario, el liderazgo ubicado en el Ejecutivo, en el Congreso, y en los Partidos Políticos, con sus actuaciones, va por otro lado y quizás sin quererlo, está conspirando contra la propia democracia, al no entender o no querer entender la magnitud de la crisis y de los cambios institucionales que su solución está exigiendo.

Frente a esto cada quien tiene que asumir su responsabilidad, desde su propia actividad cotidiana. Así, desde la Presidencia de la Academia, como lo dice la Ley de su Creación, pondremos todo nuestro empeño en propender el desarrollo y progreso de las ciencias políticas y sociales en el país, entre otros aspectos, en lo que concierne al funcionamiento y organización del Estado; y ello, con los instrumentos que la Ley nos da: la palabra escrita y hablada, mediante documentos y ciclos de conferencias. No es ello tarea fácil, por supuesto, en un cuerpo como este, uno

de cuyos miembros ha sido y es Presidente de la República; otro fue Contralor General de la República; otro fue Fiscal General de la República; 5 han sido Cancilleres; 4 han dirigido el Ministerio de Justicia; dos han sido Ministros de Educación; dos más han tenido a su cargo otras Carteras Ministeriales; 11 han sido Embajadores de la República; 2 han presidido la Corte Suprema de Justicia y otros 6 han sido Magistrados de la misma; 2 han sido Gobernadores de Estado; uno ha presidido el Consejo Supremo Electoral; y 28 son Profesores Universitarios titulares.

Por ello, permítanme concluir con las mismas palabras de mi profesor de derecho administrativo especial, distinguido miembro de esta Academia, Tomás Polanco Alcántara, cuando tomó posesión de la Presidencia hace diez años. Para conciliar tantos destacados intelectuales y hombres públicos, decía:

«se comprenderá, por tanto, la ecuanimidad y la bondadosa prudencia de que han hecho gala mis antecesores en el cargo y pido a Dios que me permita sucederlos, sin incurrir en posiciones que impidan a la Academia cumplir sus elevadas funciones.»

Y agrego yo, sin tampoco impedir que con la libertad académica a la cual nos hemos habituado durante más de tres décadas de docencia e investigación, podamos manifestar franca y directamente nuestro criterio. Que así sea.

Muchas gracias a todos por acompañarnos en este acto.

*Caracas, 18 marzo de 1997*

VII  
DISCURSO DEL PROFESOR  
LUCIANO PAREJO ALFONSO\*

\* Leído en el Acto Solemne de Conferimiento del *Doctorado Honoris Causa* al Profesor Allan R. Brewer-Carías en la Universidad Carlos III de Madrid, el día 3 de octubre de 1996.



Produce muy honda satisfacción un acto de justo homenaje a una vida, labor y obra científicas cuando éste puede cumplir, además, el anhelo del sentimiento personal, cargado de admiración por la persona y retribuido con la amistad.

Cumple ésta ya felizmente dos décadas, con un «debe» intelectual y afectivo por mi parte que nunca ha cesado de crecer. Conocí al Prof. Brewer con ocasión de la invitación que cursó a un nutrido grupo de profesores españoles, maestros todos ellos ya del Derecho administrativo (al que generosamente se me añadió a pesar de mi bisoñez y a la sazón insuficiente grado académico) para participar, en Caracas, en un importante seminario internacional de urbanismo. Este dato da cuenta ya de una de las múltiples facetas de la rica personalidad del Prof. Brewer: su consante e incansable actividad en pro del contacto de su país con las corrientes del pensamiento jurídico-público del resto de América y de Europa y del enriquecimiento de la Universidad y el Derecho venezolanos a través de este intercambio intelectual.

El *cursus honorum* del Prof. Brewer es, en efecto, impresionante cualitativa y cuantitativamente, pero también por la diversidad de las actividades, que dice de la curiosidad, inquietud y dinamismo de quien queremos recibir entre nosotros. Exponerlo aquí, siquiera sea en resumen, sería labor prácticamente imposible.

Baste con destacar los datos más sobresalientes en tres órdenes: docente, investigador y público o político.

Por lo que hace al primero: En su calidad de Profesor de Derecho Administrativo por concurso en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela desde 1963, ha sido también Profesor en muchas Universidades venezolanas y extranjeras, entre las que merecen ser destacadas —el Prof. Brewer calificaría esta selección de eurocentrista— Cambridge, París y Aix-en-Provence.

Pero para dar una cabal idea de la proyección alcanzada por el Prof. Brewer quizás sea más adecuado señalar su condición de Profesor Honorario de la Universidad del Rosario (Argentina); de la del Externado y la Javeriana, ambas de Bogotá (Colombia); Profesor distinguido de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro Honorario del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela) —cuyo Rector nos honra con su presencia—, y del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de la Universidad Externado de Colombia; miembro de número de las Academias de Ciencias Políticas y Sociales en Venezuela y de la Internacional de Derecho Comparado (en las que ocupa la Vicepresidencia), así como de reconocidos Institutos internacionales como el de Ciencias Administrativas (del que fue Vicepresidente en los años 1971 a 1977), el de Derecho Administrativo Latino (en el que ocupa la Presidencia desde 1981), el Interamericano de Derechos Humanos y también de no menos importantes Asociaciones como la Venezolana de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración, de Derecho Comparado (en la que ocupó la Presidencia desde 1981 hasta 1985) y la Asociación Latinoamericana de Administración

Pública (de la que es fundador y ha sido Secretario). Y, por último, Doctor Honoris Causa de la Universidad de Granada (España), y de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela).

La significación adquirida por su persona y su obra en su propio país se evidencia, finalmente, en la institución por las Universidades Católica Andrés Bello y Católica del Táchira, con su nombre, de sendas Cátedras de Derecho Administrativo y de Estudio e Investigación del Derecho público, respectivamente, cuyo primer titular es el propio Dr. Brewer.

En el orden de la investigación, sólo sus obras “mayores” alcanzan la cifra de 88 libros y 281 artículos, publicados en tres idiomas (español, francés e inglés) y en cinco países (Venezuela, Colombia, España, Francia e Inglaterra). Estas obras abordan desde luego los problemas nucleares del Derecho público: la Constitución y su papel central en el ordenamiento; los derechos y las libertades individuales, así como sus garantías; el control de constitucionalidad; nacionalidad y ciudadanía; régimen local, regionalización; integración latinoamericana; pero también los temas centrales de la ciencia jurídico-administrativa: organización y reforma administrativas, expropiación, procedimientos administrativos, contratación pública, jurisdicción y proceso contencioso-administrativos, función pública, ordenación del territorio, urbanismo y propiedad privada, aguas, recursos naturales, transportes, actividad económica del Estado, empresa pública, holdings públicos, banca central,... No obstante, mención especial merece la última de sus obras, aún en curso de publicación: las Instituciones Políticas y Constitucionales. Por ahora sólo tres de los siete volúmenes previstos han sido publicados. Pero el plan de esta obra de madurez sobre el régimen constitucional ilustra,

por su ambición, la que impregna la vida y el esfuerzo científicos del Prof. Brewer.

La dimensión pública y política no es menos rica. Ha desempeñado la Presidencia de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República (años 1969 a 1972) y el Ministerio de Estado para la Descentralización (años 1993 a 1994). Pero también —al margen del Poder Ejecutivo— ha sido Senador Suplente por el Distrito Federal, miembro suplente del Consejo Supremo Electoral (desde el año 1979 a 1984) y Conjuez y Magistrado Suplente de distintos órganos jurisdiccionales, entre ellos de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (años 1979 a 1984).

Pero, aún cuando sin duda estos signos externos de reconocimiento —y otros muchos que deben dejar de mencionarse— sean de por sí suficiente «prueba» en términos procesales de los más que sobrados méritos de la propuesta de concesión del grado de Doctor, mayores son todavía éstos si se consideran los valores de fondo a los que ésta responde y que subyacen y se expresan en la trayectoria personal, académica y profesional del Prof. Brewer.

La propuesta quiere honrar, justamente para enriquecer con ellos los que esta Universidad pretende servir, la encarnación en la persona del Prof. Brewer del modelo, primero, de universitario prendido de la curiosidad, entregado al estudio y la reflexión críticas, abierto siempre a la renovación y la propia superación, tan firme en la defensa de las propias posiciones como atento a y respetuoso con las posiciones de los demás, generoso en la dación de sí mismo y generador de inquietudes y vocaciones, y, en tal condición, modelo también, después, de iuspublicista integral, que no se encierra —defensiva y cómodamente— en

la almena del «debe ser» para eludir el necesario compromiso con la realidad social de su tiempo.

Estamos, en efecto, ante un jurista que pertenece a los que ven el Derecho no como un fin en sí mismo, en cuyo campo pueden alzarse sin riesgo —el riesgo será ya de otros— las construcciones más sutiles y acabadas, sino, más modestamente, como instrumento de la razón humana para el más justo gobierno de los hombres, el arreglo concreto posible de los problemas de la convivencia, y, por tanto, instrumento cultural e histórico para el progreso de ésta en la razón. Se comprende así que la clave sea precisamente el hombre mismo, pero en modo alguno en calidad de abstracción, sino encarnado en la historia y viviendo en el seno de una concreta sociedad.

Estamos, pues y aunque a muchos pueda sonar paradójico, ante un jurista del poder público movido por el valor de la libertad. Igual que frente a los terribles de ayer cabe seguir oponiendo hoy a los absolutismos dogmáticos el lúcido juicio de Fernando de los Ríos: descartan la raíz misma del liberalismo y están en pugna con toda la evolución que, superando la ingenua doctrina del progreso del XVIII —que estimaba agotables los contenidos de la libertad—, concibe ésta como un juicio al que en cada momento se le va añadiendo un predicado [¿Libertad? ¿de que? —decía Hartmann], de suerte que la libertad aparece en cada instante con una misión concreta y real que satisfacer, ahora y aquí, sin perjuicio de que —además— sea una asíntota: algo a que nos aproximamos siempre sin poderlo alcanzar jamás.

La libertad por la que ha luchado y seguirá luchando el Prof. Brewer como hombre del Derecho es, pues, la libertad que corresponde a este momento, libertad en sociedad, que requiere de la solidaridad y, por tanto, de la autonomía individual como

de la acción del poder, la comunidad. Así lo exige la visión integral del hombre, cuya dignidad está hoy en gran medida en manos de la sociedad.

Por eso mismo, el frente de lucha no está sólo en las aulas y los libros, se extiende también, además de al foro, al ejercicio del poder público. En todos esos campos se ha batido el Prof. Brewer por la libertad real, de todos y no de unos pocos.

No es, pues, poco lo que de valor un venezolano hace hoy presente entre nosotros, recordándonos su profunda raíz hispana y su arraigo y desarrollo americanos, con el mismo espíritu fecundo con el que los peninsulares Picornell, Cortés de Campomanes, Lax y Andrés —venidos desterrados a la Guaira del fracaso revolucionario y fantasmal de la noche de San Blas de 1795— sirvieron en su día de catalizadores de las ambiciones de libertad e igualdad —libertad real, dignidad humana para todos— que ya anidaban en la sociedad de la actual Venezuela. No es casualidad, en efecto, ni que las tempranas Ordenanzas-Constituciones, debidas a la pluma de Picornell y que influirían en Miranda y Bolívar, que matizan poderosamente el ideario revolucionario de la época con reformas económicas basadas en la idea de la superación de la libertad formal por la libertad real en la igualdad («igualdad natural entre todos los habitantes de la Provincia y Distritos; y se encarga que entre blancos, indios, pardos y morenos reine la mayor armonía, mirándose todos como hermanos..., procurando aventajarse sólo unos a otros en mérito y virtud, que son las dos únicas distinciones reales y verdaderas que hay de hombre a hombre, y habrá en lo sucesivo entre todos los individuos de nuestra república»), ni que en el doloroso proceso de nacimiento de la actual nación venezolana se hayan mezclado la revolución política (la conquista de la

independencia, es decir, de la libertad-autonomía) con la revolución social (la conquista de la dignidad personal y social, la libertad real en la igualdad). Tampoco lo es que en esa mezcla haya intervenido un asturiano mesiánico, José Tomás Boves, abanderado —por serlo de los «llaneros»—, del estado llano.

Que haya vencido primero la libertad política y la civil individual y formal y se haya postergado la libertad solidaria es enseñanza de la historia, también compartida; enseñanza, que, al demostrar la necesidad de la lucha diaria, hoy más que nunca, por la realización de la segunda, confirma los méritos sobrados del Prof. Brewer para ser acogido en nuestro claustro, cuya presencia en él a partir de ahora nos honra a todos cuantos ya pertenecemos a él.



VIII

DISCURSO DEL  
PROFESOR PEDRO NIKKEN\*

\* Texto del Discurso leído en el Acto Académico de Conferimiento del *Doctorado Honoris Causa* al Profesor Allan R. Brewer-Carías en la Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal el día 28 de abril de 1992.



Cuando el Claustro se reúne para recibir en el seno de la comunidad universitaria a un nuevo miembro por razones de honor, ocurre un hecho de profunda significación moral. No se confiere un diploma para formular la culminación exitosa del tránsito por las aulas, bibliotecas y laboratorios de la Universidad. Se otorga un doctorado para honrar a quien lo recibe, en nombre de la Universidad, y para honrar a la Universidad con el nombre del beneficiario, inscrito ahora en el más destacado cuadro del alma mater.

Un acto de esta naturaleza expresa una síntesis de vida. Toda la obra del profesor Brewer-Carías, del abogado Brewer-Carías, del ciudadano Brewer-Carías, de Allan Randolph Brewer-Carías está en el diploma que el Rector hoy pone en sus manos. La virtud, el trabajo, la creación, la dedicación de una vida a la ciencia jurídica y al progreso de Venezuela dejan en un instante de ser la visión de un pasado vivido con máxima intensidad y se vuelcan en un título académico, en el cual se recogen para un presente imperecedero los merecimientos acumulados a lo largo de la vida. Su vida entera, profesor Brewer-Carías, está en ese diploma. La Universidad le dice que la ha vivido usted como tiene que ser. ¡Y vaya que es usted digno de ello!

Especialmente cuando este reconocimiento emana de una Universidad como la que nos acoge. Su prestigio académico es

notorio en la región y se encuentra ampliamente establecido en el medio universitario nacional, donde sus autoridades, y particularmente el Rector Del Rey, gozan del mayor respeto y de atenta audiencia. No por ser católica, aunque también por serlo, esta Universidad tiene la fuerza moral de una institución que se dedica fielmente a la búsqueda de la verdad y al afianzamiento de los valores trascendentales del hombre, dentro de un definido espíritu de democracia, de justicia social y de solidaridad humana. Esa fuerza moral está presente en el diploma que hoy se otorga.

## II

Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, Allan Randolph Brewer-Carías ha ejercido la docencia y la investigación con vocación sin parangón y deja una huella insuperable como universitario. En las aulas, el reiterado testimonio de sus estudiantes lo ha colocado siempre entre los profesores más respetados y apreciados. No ha sido un profesor de paso por la Universidad. Se ha esmerado siempre en estimular a los alumnos ser mejores y a los mejores a ser óptimos. Su consejo, su dirección académica personal, su estímulo y su capacidad para trabajar en equipo han sido aprovechadas por un sinnúmero de estudiantes de Derecho que son hoy en día verdaderos discípulos de Brewer. De nuestra generación universitaria, es él quien con mayores e indiscutibles credenciales puede preciarse de haber creado una escuela jurídica.

Su dedicación a la investigación científica ha producido resultados próximos a lo inverosímil. A pesar de su todavía corta

edad es ya el más fecundo escritor jurídico que ha conocido Venezuela, con sesenta libros —varios de los cuales han sido galardonados— y más de doscientas cincuenta publicaciones en revistas especializadas. Esto significa un promedio de dos libros y ocho artículos por cada año de trabajo desde que recibió el título de abogado en 1962. Esa enorme producción justifica, de manera concluyente, el Premio Nacional de Ciencia que le otorgó el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas en 1981.

Su obra jurídica ha sido el cimiento de un merecido prestigio internacional que lo ha vinculado con muy destacadas instituciones académicas del mundo. Ha sido profesor en las Universidades de Cambridge (Inglaterra) y de París II y de la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado (Estrasburgo), así como del Instituto Internacional de Administración Pública de París. Entre otros cargos de significativa relevancia internacional, es Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo Latino, Vicepresidente de la Academia Internacional de Derecho Comparado y del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y miembro del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

No contento con su propia producción, y la que estimuló como miembro prominente y Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, ha promovido el esfuerzo editorial privado más vasto que jamás se haya hecho en el ámbito del Derecho en nuestro medio. La Editorial Jurídica Venezolana es la más destacada editora de libros jurídicos que ha existido en el país.

En este esfuerzo, que abarca todas las ramas del Derecho y comprende lo mismo monografías que manuales de estudio,

jurisprudencia y legislación, destaca la Revista de Derecho Público, de la cual el profesor Brewer-Carías es Director, y que es un excepcional ejemplo de continuidad, en tiempo, criterios y calidad, verdaderamente inusitado en un medio que, como el nuestro, más bien se caracteriza por no poder sostener con regularidad publicaciones científicas periódicas.

Es justo, entonces, afirmar que, por sí sólo, Allan Randolph Brewer-Carías es un fenómeno cultural dentro de la historia del Derecho en Venezuela. Este hecho sería ya bastante para justificar este acto académico. Pero sobran todavía las credenciales.

Quienes hemos tenido el privilegio de compartir con el profesor Brewer-Carías la vida universitaria, podemos dar testimonio de una trayectoria que desborda la docencia y la investigación. Fue siempre un dirigente de la comunidad universitaria, en el más digno de los sentidos, defensor indoblegable de los valores de la institución. De la libertad creadora del espíritu. De la búsqueda de la verdad sin cortapisas. De la autonomía y la democracia universitarias, en virtud de las cuales su conducción ha de estar libre de factores externos de perturbadora interferencia, y donde deben ser los méritos, el valor académico y la competencia profesional, los únicos motores de promoción. Ha sido un universitario activo, valiente y, llegado el caso, polémico, como lo ha sido también el ciudadano.

### III

Porque, en verdad, señores, no es sólo la obra intelectual del nuevo Doctor Honoris Causa lo que aquí está presente. Como lo dijo Anatole France,

«Se puede dudar de todo lo que se ve, pero no de las palabras de un hombre honrado.»

Allan Randolph Brewer-Carías es, por sobre todo, un ciudadano honrado y luchador, que no se ha contentado nunca con dejar para la pátina de las bibliotecas o de la historia sus ideas sobre el Estado y el Derecho en Venezuela, sino que ha buscado en todo momento la fórmula para exponerlas y debatirlas. Como Presidente de la Comisión de Administración Pública entre 1969 y 1972 y aún antes, fue un adelantado de la Reforma del Estado Venezolano; un defensor de la democracia, crítico de sus instituciones. Varias de sus obras están consagradas específicamente a este tema, entre las cuales destaca el *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela* (Madrid, 1975), premiado por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y por la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela.

Además, como Individuo de Número de la misma Academia de Ciencias Políticas y Sociales, infatigable conferencista y hombre siempre presente en los medios de comunicación, ha sido un oportuno, respetado y persistente mentor de la opinión pública sobre el tema de la reforma política.

En la ya mencionada obra *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, el profesor Brewer-Carías hacía la siguiente consideración sobre el Estado y la democracia en la Venezuela de 1975, la cual parece de estremecedora actualidad:

«... será necesario despojarse de los modelos dogmáticos que se nos han querido imponer durante tantos años y, al contrario, deberán adoptarse posiciones más realistas y pragmáticas de manera que se pueda hacer la verdadera opción por el desarrollo frente al estancamiento. La experiencia ya nos demuestra que la alternativa no está en

la lucha armada, como se nos ha querido señalar y tal como los fracasos recientes evidencian, siendo, por otra parte, irrepetible la vía cubana. La ausencia de democracia y de objetivos fundamentales de desarrollo social, deben contribuir a descartar la sola vía del crecimiento económico autoritario (desarrollismo) que algunos países intentan. Por otra parte, aun en aquellos casos en los cuales se ha realizado un esfuerzo nacionalista considerable en el campo del desarrollo económico y social, pero por la vía militarista, la ausencia de democracia política hace que dicha vía también deba descartarse... (omissis). La democracia, al contrario, es la verdadera vía válida hacia el cambio, y lo que está planteado es su verdadera realización en nuestros países.»

De allí que el objetivo fuera:

«...la reforma y transformación del Estado para la configuración del *Estado democrático y social de Derecho* en Venezuela, de manera que, a través del fortalecimiento y transformación de sus instituciones políticas, administrativas y jurídicas, pueda ser un efectivo instrumento de desarrollo, y mediante la consolidación de su autonomía relativa, pueda, además, escapar a las presiones interesadas de los grupos económicos dominantes, actuando, al contrario, en beneficio de las mayorías nacionales.»

Ha sido un pertinaz denunciante de los vicios de la democracia de partidos y un promotor de la inexcusable reforma del sistema electoral y del régimen de los partidos, para devolver a nuestra democracia la cuestionada legitimidad que hoy ha hecho crisis.

Ha cumplido un sostenido esfuerzo contra el centralismo que desdice de nuestro pasado federal y colocó a la provincia en una absurda subordinación burocrática, en todos los ámbitos, a las camarillas gubernamentales de Caracas.

Ha señalado, repetidamente, los vicios de nuestra administración de justicia, no sólo en las corruptelas que tan a menudo se generalizan irresponsablemente ante la opinión pública, sino en la debilidad crónica que aqueja al Poder Judicial, producto de la incomodidad que una justicia fuerte e independiente acarrea a quienes aspiran a ejercer hegemónica y arbitrariamente el poder político o el poder económico, cuando no ambos.

Ha sido un tenaz defensor de los derechos humanos y de la adopción de medios judiciales idóneos para protegerlos. Los derechos humanos son la razón de ser de la democracia y del Estado de Derecho. Las violaciones de las que ellos son objeto en variados ámbitos del ejercicio del poder público y, sobre todo, la indolencia oficial que tradicionalmente se ha mostrado frente a la garantía de los mencionados derechos a la que está obligado el Estado, constituyen hoy la razón más profunda del cuestionamiento del régimen político.

En verdad, no pocas de las luchas del ciudadano Brewer-Carías, y de otros muchos, han fructificado en tiempo reciente. La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales es una realidad, en cuya gestación tuvo un papel principalísimo el doctor Brewer-Carías, como senador suplente por el Distrito Federal, incorporado a la Cámara para ese fin. La reforma electoral que introduce la uninominalidad, aun cuando todavía es objeto de polémica, ya ha sido aprobada y estará en vigencia para las próximas elecciones legislativas. La elección popular de Gobernadores y Alcaldes, aunque aún se enmarcan dentro de un régimen plagado de resabios de centralismo, ha sido un experimento positivo y un paso adelante en la reconstrucción del federalismo.

## IV

Muchas de estas reformas, con todo, llegan tarde o son demasiado tímidas, incompletas o inconexas. Años de interminables trabajos en la llamada Comisión para la Reforma del Estado, han producido resultados bien magros, no obstante la elevación a Ministro de Estado del Presidente de dicha Comisión y el protocolo solemne del Salón Elíptico donde se hizo una suerte de juramento sacramental para la transformación de las instituciones, que no pasó de ser el preámbulo de un nuevo desengaño. Igualmente tarde parece haber llegado el debate sobre la reforma constitucional en el Congreso, que se ha preparado por más de dos años y que se inicia en un clima de cuestionamiento del sistema político y de la legitimidad y representatividad del Parlamento.

Parte de la gran significación que tiene este acto proviene de que tiene lugar cuando Venezuela atraviesa por un trance dilemático, producto de una profunda crisis política y de una no menor crisis moral. Es la encrucijada del fin de siglo, donde ha surgido un activo cuestionamiento de las instituciones.

Tras años de descontento, cuyas manifestaciones eran pasivas o esporádicas, la crisis militar de febrero pasado produjo como efecto inesperado una movilización general del país. Una visión superficial podría identificar esa nueva realidad con un movimiento de protesta contra el gobierno o el régimen político. Creo, sin embargo, que esa protesta no es más que la expresión de lo que está en el fondo, incluso inconscientemente, de todos estos acontecimientos: abstracción hecha de las causas próximas de esos hechos, lo que ha venido ocurriendo es una movilización del pueblo en defensa y reclamo de sus derechos humanos, frente

a un Estado indolente que se ha olvidado de ellos. De sus derechos económicos, sociales y culturales y de su derecho a la participación política.

Esta movilización es un hecho fascinante, aun cuando contenga un potencial enorme de peligro para la libertad y el régimen de Derecho, en cuanto se ha definido más en la protesta que en la construcción de un nuevo modelo. La crisis política cuestiona los vicios del sistema.

Nuestro régimen político ha ido degenerando. En lugar de avanzar hacia formas más perfectas de democracia se ha convertido a la nuestra en un sistema con características autoritarias, además de ser ineficiente y corrompido.

Se trata de una democracia autoritaria, porque se agota en la convocatoria a unas elecciones y éstas a su vez son un mero medio para la toma del poder, sólo accesible para partidos dotados de fuerte organización y respaldo financiero. Porque la representación democrática ha perdido legitimidad. Porque no existen medios reales para controlar el ejercicio del poder, de tal modo que la corrupción y los abusos contra los derechos humanos permanecen generalmente impunes. Porque todas las decisiones son verticales. Lo mismo en el campy político que en el económico sólo los poderosos deciden y sólo los poderosos compiten. Porque las manifestaciones de protesta son, a menudo, reprimidas con una violencia desproporcionada, que ha llegado a cobrar varias vidas de adolescentes y que recuerda los métodos propios de las dictaduras más repudiadas.

Se trata de una democracia ineficiente. Porque la mayor parte de los hechos creados en los últimos años por los gobiernos venezolanos han acarreado sensibles desmejoras en el nivel y la

calidad de la vida de las clases medias y populares. Peor aún, los problemas económicos no alcanzan a resolverse a pesar de los sacrificios sociales impuestos a la mayoría. Porque no se ha manifestado mayor sensibilidad ante el agravamiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la mayoría. Al empobrecimiento general se une el deterioro de los servicios públicos elementales. Porque la inseguridad personal ha aumentado sensiblemente. Porque se han hecho compromisos con entidades internacionales dentro del precario marco de la deuda externa, en virtud de los cuales se abdican numerosas atribuciones que en un Estado soberano pertenecen al dominio reservado de éste.

La emoción del pueblo, movilizado en la defensa de sus derechos, contrasta con la ineptitud de nuestra clase política para dar un cauce apropiado a las aspiraciones populares y abrir los espacios apropiados para que ellas se expresen por sí mismas.

En ese contexto, el profesor Brewer-Carías, o más exactamente, el ciudadano Brewer-Carías, ha defendido con todo calor la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, previa la reforma necesaria que cree dicha institución.

La convocatoria a la Constituyente es la más ventajosa fórmula para la reforma del sistema político. Primero, porque permite la discusión de la nueva Constitución por un cuerpo elegido sobre una base sustancialmente uninominal y especialmente para ese fin. Esto debería satisfacer el reclamo de legitimidad planteado por diversos sectores del país. Segundo, porque se abre el campo para que sectores importantes no representados en el actual Congreso participen en la elaboración de la nueva Constitución. Tercero, porque oxigena al sistema político, cuyos órganos actuales están evidentemente desgastados. Además, se

dispondría de más tiempo para discutir la reforma constitucional. La Asamblea Nacional Constituyente significa, por sí misma, un respiradero. No tendría, como el Congreso actual, que lanzarse en un debate de pocas semanas, abierto a todo tipo de maniobras por parte de aquellos que están tratando de cuidar su parcela de intereses, el cual probablemente será un nuevo espectáculo decepcionante para el pueblo de Venezuela. Sin desaprovechar, desde luego, los trabajos realizados en el Congreso durante los últimos años, la Constituyente dispondría de varios meses el que están presentes muchos de los que han venido boicoteando las reformas al sistema político y que son los principales responsables del deterioro de nuestra democracia. ¿Por qué ha de ser el país del pasado el que defina al país del futuro? Si la legitimidad del Congreso está cuestionada como Parlamento, ¿por qué no ha de estarla si actúa como Constituyente?

Esta idea, difundida con el mayor vigor por todo el país por el doctor Brewer-Carías, ha tenido alta acogida en los más variados sectores de la sociedad civil, pero ha sido ignorada y rechazada por la mayoría del sector partidista. Sin embargo, falta aún mucho por debatir, y la fuerza de la opinión pública puede imponer las razones sobre las sinrazones. La cruzada del doctor Brewer-Carías, con la que me identifico plenamente, puede hacer suyo lo descrito por Celaya como «El último recurso»:

*«Cuando os digan «Caridad» vosotros decid: «Justicia»,  
porque pedís lo que es vuestro,  
no descanso de conciencia para los que dormitan.  
Cuando os digan que el problema va a estudiarse,  
salid gritando a la calle  
las razones que los justos llamarán irracionales.»*

## V

El dilema presente no se agota, con todo, en una crisis política. Más aún, la reforma del sistema, por profunda y bien llevada que sea, no basta para resolver lo esencial de nuestros problemas.

Debemos reconocer que padecemos también una crisis moral que ha envilecido nuestras instituciones y ha afectado nuestro modo de vida. No me refiero sólo a lo que conocemos como el fenómeno de la corrupción, en virtud del cual se han hecho enormes fortunas bajo la cobertura del Estado y a sus expensas, con graves consecuencias para el futuro del país. No tan sólo a la ineptitud general de los mecanismos legales y sociales para reaccionar debidamente frente a esas corruptelas a fin de sancionarlas y erradicarlas.

Algo tan grave, si no peor, es la permisividad generalizada que hace que nuestro país sea uno donde no hay reglas escritas o no escritas que se interpongan en el camino de quienes, dotados de poder, se proponen alcanzar un objetivo o proteger una parcela de intereses, por mezquinos que sean. No hay nada que los contenga, ni el derecho ajeno, ni la propia vergüenza, ni la Ley de Dios, ni la ley de los hombres, ni el bien común, ni la verdad, ni la mentira, ni nada. Se utiliza a Venezuela como el país donde nada es seguro, salvo que todo es posible. Peor aún, se intenta con frecuencia generalizar el concepto de que somos una suerte de madriguera de bellacos de distinta apariencia y pelaje pero, en el fondo, todos iguales.

Este es un puro producto de las camarillas que, con el difundido nombre de «cogollos», han venido operando en sectores importantes de la política, el sindicalismo y el empresariado venezolanos. Esas camarillas van construyendo sus propias

reglas de juego, en forma tal que se separan insensiblemente, pero inexorablemente, de las de la sociedad civil, hasta que entran en conflicto con ella. La verificación de la existencia de esas reglas de juego acaso produzca, en el hombre bueno y común, una primera reacción de estupor. Ya decía Lope de Vega:

*«Y solamente no entiendo  
Como se sufre a sí mismo  
Un ignorante soberbio.  
De cuantas cosas me cansan  
Fácilmente me defendiendo;  
Pero no puedo guardarme  
De los peligros de un necio.»*

Lope de Vega. «Romance».

Son peligros frente a los cuales, desde luego, el desdén es también una reacción válida. Cien años más tarde, Iriarte apuntaba:

*«Guarda para su regalo  
Esta sentencia un autor:  
Si el sabio no aprueba, ¡malo!  
Si el necio aplaude, ¡peor!»*

Tomás de Iriarte. «El oso, la mona y el cerdo».

Esto, sin embargo, no basta. Dentro de esa fascinante y sobrecogedora movilización individual y social que se ha vivido en Venezuela en los últimos tiempos, un reclamo mayor es olvidar el desdén y pasar a los hechos. No lleva a nada la protesta solamente pasiva. La recuperación ética debe ser reclamada en todo momento, promovida en todas partes, recordada en toda ocasión.

## VI

Actos como éste impugnan esa crisis moral. Un doctorado como el que hoy se otorga, que tiene por causa el honor, es el enaltecimiento del trabajo, de la inteligencia puesta al servicio de la cultura, de la ciencia jurídica, teniendo por norte la defensa y realización integral de los derechos humanos, de la devoción y la fidelidad a los principios, y de la imposible rectitud de Allan Randolph Brewer-Carías.

Doctor Brewer:

Todos aquellos que entienden la docencia como un acto de amor, en el que el profesor deja lo mejor de sí a sus alumnos hasta que llegan a ser sus discípulos; todos los que reclaman de nuestras universidades mayor cantidad y calidad en su producción científica; quienes creen que los valores inherentes a la dignidad humana deben ser el norte de la organización social; quienes impugnan las manifestaciones del poder político o económico ofensivas de esa dignidad; los que urgen reformas para que la justicia sea independiente, proba, eficiente y accesible a todos por igual; quienes tienen a la libertad como un sagrado derecho y al Derecho como su único límite; quienes fundan la democracia sobre los derechos humanos e impugnan la pretensión de las camarillas de conculcar el derecho que todos tienen a un espacio en ella para expresarse; los que sostienen los derechos locales y regionales frente a la voracidad centralista; quienes promueven el debate como una expresión de la democracia, pero en paz; todos, en fin, los que transigen en colocar el imperativo de la virtud por encima de cualquier interés; todos ellos tienen razones para celebrar la distinción que hoy se le ha conferido. Usted los representa.

Este Doctorado Honoris Causa lo compromete a continuar por el mismo camino. Sin vacilar, siga usted adelante.

Señores.



APÉNDICE  
BIBLIOGRAFÍA DE  
ALLAN R. BREWER-CARLAS

El cuadro que se reproduce en esta portadilla es un dibujo al carbón, de Edgar Degas, con el título de *Study of Bookshelves for Edmond Duranty*, 1879, que se encuentra en el Metropolitan Museum of Art, New York, Rogers Fund, 1918.

## 1958

1. «¿A dónde vamos?», en *Opinión*, publicación quincenal, Estudiantes Universidad Central de Venezuela, N° 1, Caracas, 24-2-58, página 4.
2. «¿Obligatoriedad del voto?», en *Opinión*, publicación quincenal, Estudiantes Universidad Central de Venezuela, N° 4, Caracas, 15-4-58, página 1.
3. (Coeditor), OPINIÓN, publicación quincenal, Estudiantes Universidad Central de Venezuela, Nos. 1 a 10, Caracas, febrero a noviembre 1958.

## 1960

4. ESQUEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO I, (Tesis 1 a 16), Edición del Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, (multigrafiado), Caracas 1960, 96 páginas.
5. «Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1° de agosto de 1960» en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Año XXIII, Caracas, julio-septiembre 1960, páginas 217 a 232.

## 1961

6. «El Servicio de Cajas de Seguridad Bancarias» en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 115, Año XXIV, Caracas, enero-marzo 1961, páginas 75 a 104.
7. «El Derecho de Huelga en el concepto de Libertad en el Estado moderno» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1961, páginas 251 a 284.

## 1962

8. «Consideraciones acerca de la distinción entre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento registrado» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 41, Año XI, Caracas, abril-mayo-junio 1962, páginas 187 a 221.
9. «El proceso de impugnación en el recurso de casación» en *Revista Rayas*, Organó divulgativo de los estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello, N° 7-8, Caracas, julio-agosto 1962, páginas 36 a 45.
10. «Consideraciones acerca de la distinción entre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento registrado» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 23, Universidad Central de Venezuela, Caracas, junio 1962, páginas 347 a 378.
11. «Discriminación Estudiantil No! Selección» en *Vértice. Revista Universitaria de Ideas, Artes y Letras*, N° 3, Caracas, junio 1962, páginas 6 a 7.

## 1963

12. «Los Contratos de la Administración en la Jurisprudencia Venezolana» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1963, páginas 127 a 154.
13. «Algunas bases fundamentales del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 27, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1963, páginas 143 a 147.

## 1964

14. **LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA**, Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas.1964, 494 páginas.

15. «Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano» en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, N° 43, Madrid, enero-abril 1964, páginas 427 a 456.
16. «La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 49, Año XIII, Caracas, abril-junio 1964, páginas 65 a 124.
17. «Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano» en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 127-128, Caracas, enero-diciembre 1964, páginas 19 a 61.
18. «El régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en Venezuela» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 51, Caracas, octubre-diciembre 1964, páginas 263 a 295.
19. «La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en la contratación administrativa» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1964, páginas 61 a 112.
20. «El poder discrecional en la jurisprudencia administrativa» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1964, páginas 187 a 194.
21. «Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 48, Año XIII, Caracas, enero-marzo 1964, páginas 27 a 75.
22. «Los servidores del Estado en la Doctrina de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 30, Contraloría General de la República, Caracas, enero-marzo 1964, páginas 23 a 38.
23. «Los recursos administrativos o gubernativos en la jurisprudencia venezolana» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 29, Universidad Central de Venezuela, Caracas, junio 1964, páginas 171 a 198.
24. «Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 30, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1964, páginas 173 a 232.
25. «La Selección Universitaria» en *Vértice, Revista Universitaria de Ideas, Artes y Letras*, N° 19, Caracas, mayo 1964, páginas 25 a 29.

## 1965

26. **EL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA VENEZOLANAS**, Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. 1, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1965, 120 páginas; 2ª edición, Editorial Mohingo, Caracas, julio 1972, 107 páginas.
27. **ESTUDIO SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL PODER NACIONAL Y EL PODER MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRES** (*Con especial referencia a la Municipalidad del Distrito Federal*), Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1965, 84 páginas.
28. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO** (tercer año) (anotaciones taquigráficas multigráficas), Tomo I, Editorial Mohingo, Caracas 1965, 112 páginas; 2ª Edición, Caracas 1968, 150 páginas.
29. «Algunas notas sobre el régimen jurídico-administrativo de los partidos políticos en el derecho venezolano» en *Revista de Derecho Español y Americano*, N° 8, Año X, Madrid, abril-junio 1965, páginas 27 a 46.
30. «La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en la contratación administrativa», (con referencias al derecho uruguayo por Horacio Casinelli Muñoz) en *Revista de Derecho, Administración y Jurisprudencia*, Tomo 62, N° 2-3, Montevideo 1965, páginas 25 a 56.
31. «Aspectos de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Contraloría General de la República, Caracas, enero-marzo 1965, páginas 17 a 26.
32. «Aspectos de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Año XIV, Caracas, diciembre 1965, páginas 67 a 86.
33. «Aspectos de la actividad contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias» en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 129, Caracas, enero-junio 1965, páginas 9 a 34.
34. «Estudio sobre los actos recurribles en vía contencioso administrativa emanados de la Contraloría General de la República» en *Revista Control*

*Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 37, Contraloría General de la República, Caracas 1965, páginas 29 a 63.

35. «El recurso contencioso-administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano» (en colaboración con *Enrique Pérez Olivares*) en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 32, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1965, páginas 103 a 126.
36. «Los contratos de la administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República II» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 31, Universidad Central de Venezuela, Caracas, junio 1965, páginas 269 a 299.
37. (Compilador) DOCTRINA ADMINISTRATIVA, Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1959-1963, Ministerio de Justicia, Caracas 1965, 306 páginas.
38. (Compilador) DOCTRINA ADMINISTRATIVA, Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1964, Ministerio de Justicia, Caracas 1965, 158 páginas.

## 1966

39. **LA EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL (JURISPRUDENCIA-DOCTRINA ADMINISTRATIVA-LEGISLACIÓN)**, (con Prólogo de Enrique Pérez Olivares y Presentación de Sebastián Martín Retortillo), Colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. 2, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1966, 416 páginas.
40. «Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa» en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Año XIV, Caracas, enero-diciembre 1966, páginas 83 a 112.
41. «Le régime des activités industrielles et commerciales des pouvoirs publics en Droit Comparé» en *Rapports Généraux au VII Congrès International de Droit Comparé, Acta Instituti Upsaliensis Jurisprudentiae Comparativae*, Stockholm 1966, páginas 484 a 565.
42. «Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 2, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1966, páginas 9 a 35.

43. «Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas» en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Uppsala, agosto 1966)*, publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1966, páginas. 255 a 279.
44. «La integración del Area Metropolitana de Caracas y la coordinación de los servicios de transporte urbano» en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, Universidad Central de Venezuela, N° 20, Caracas 1966, páginas 23 a 27.
45. «El juicio «Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos» por la aplicación de las Ordenanzas de Impuestos sobre Apuestas Lícitas (Comentarios críticos en torno a una Sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil)» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 42, Contraloría General de la República, Caracas 1966, páginas 45 a 63.
46. «La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 33, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1966, páginas 151 a 166.
47. «La calificación de funcionarios o empleados públicos u obreros al servicio del Estado en la jurisprudencia administrativa venezolana» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 34, Universidad Central de Venezuela, Caracas, septiembre 1966, páginas 243 a 257.

## 1967

48. **LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL DERECHO COMPARADO (ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO)**, Colección Monografías de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Vol. XXXVI, Caracas 1967, 200 páginas.
49. **EL RÉGIMEN DE GOBIERNO MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL VENEZOLANO**, Comunicación a la II Ponencia, La competencia municipal. Ámbitos más cualificados, IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios, Barcelona, octubre 1967, 76 páginas.

50. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO (tercer año) (anotaciones taquigráficas multigrafiadas), Tomo II, Editorial Mohingo, Caracas 1967, 140 páginas; 3ª edición, Caracas 1968, 124 páginas.
51. «La Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 4, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1966-1967, páginas 199 a 212.
52. «Las transacciones fiscales y la indisponibilidad de la potestad y competencia tributarias» en *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas, mayo-junio 1967, páginas 1 a 36.
53. «El control de las empresas del Estado por grupos de intereses de la comunidad» en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXIII, N° 1, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1967, páginas 47 a 57.
54. «El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en materia de urbanismo» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 35, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1967, páginas 49 a 76.
55. «Los efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 37-38, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1967, páginas 293 a 302.
56. «La facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos» en *Libro-Homenaje a la memoria de Roberto Goldschmidt*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1967, páginas 755 a 778.
57. «El reglamento y la autonomía» en *Vértice, Revista Universitaria de Ideas, Artes y Letras*, N° 40, Caracas, febrero-marzo 1967, páginas 22 a 25.

## 1968

58. **EL RÉGIMEN DE GOBIERNO MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL VENEZOLANO**, Gobernación del Distrito Federal, Caracas 1968, 172 páginas.

59. **LES ENTREPRISES PUBLIQUES EN DROIT COMPARÉ** (con Prefacio de Roland Drago), Colección de Cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, París 1968, 120 páginas.
60. **LOS PROBLEMAS CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA**, Banco Central de Venezuela, Caracas 1968, 131 páginas.
61. **LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS DE L'INTEGRATION ÉCONOMIQUE LATINOAMERICAINE**, Faculté Internationale pour l'enseignement del Droit comparé, Sesion d'automne, Madrid 1968, N° 753, (multigrafiado), 32 páginas.
62. «El régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal venezolano» en *Crónicas del IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios (Barcelona, octubre, 1967)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Tomo I, Madrid 1968, páginas 759 a 845.
63. «La facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos (con especial referencia a los contratos de obra pública en el derecho venezolano)» en *Revista de Derecho Español y Americano*, Instituto de Cultura Hispánica, N° 19, Año XIII, Madrid, enero-marzo 1968, páginas 101 a 117.
64. «El control fiscal externo sobre las empresas públicas» en *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, Fundación Rojas Astudillo, Años 1967-1968, N° 17, Caracas 1968, páginas 7 a 31.
65. «Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 41, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1968, páginas 19 a 64.

## 1969

66. **EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL ESTADO EN EL DERECHO VENEZOLANO**, Ediciones del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, Contraloría General de la República, Caracas 1969, 176 páginas.
67. «Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo: el caso de Venezuela» en *Revista de Administración Pública*, N° 58, Madrid 1969, páginas 387 a 420.

68. «La réforme administrative au Vénézuéla» en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique (Revue d'Administration Publique)*, N° 11, Paris, juillet-septembre 1969, páginas 41 a 57.
69. «Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa» en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del Siglo XX, Homenaje al profesor Enrique Sayaguez Lazo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1969, Tomo V, páginas 743 a 769.
70. (Director y editor), **BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS AGUAS EN VENEZUELA. PRIMERA PARTE: EVOLUCIÓN HISTÓRICA**, Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y el Instituto de Derecho Público, (Publicación N° 11), Caracas, septiembre 1969, 166 páginas.
71. (Director y editor), **BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS AGUAS EN VENEZUELA, SEGUNDA PARTE: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**, Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y el Instituto de Derecho Público, (Publicación N° 13), Caracas, diciembre 1969, 747 páginas.
72. (Compilador), **DOCTRINA ADMINISTRATIVA**, Tomo II, Consejo Supremo Electoral, Caracas 1969, 210 páginas.

## 1970

73. **UNA REVOLUCIÓN PARA EL DESARROLLO**, Cuadernos para la Reforma Administrativa N° 1, Comisión de Administración Pública, Caracas 1970, 56 páginas.
74. **CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO (tercer año)** (anotaciones taquigráficas multigrafiadas), Tomo III, Editorial Mohingo, Caracas 1970, 190 páginas.
75. **EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA**, Conferencia dictada en la Sala de Exposiciones de la Fundación Eugenio Mendoza, Oficina Central de Información, Caracas, junio 1970, 40 páginas.
76. **REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA**, Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 2, Caracas 1970, 30 páginas.

77. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA, Ediciones de la Escuela Nacional de Hacienda, (multigrafiado), Caracas 1970, 50 páginas.
78. «LES LIMITES Á LA LIBERTÉ D' INFORMATION EN DROIT COMPARÉ (PRESSE, RADIO, CINEMA TELEVISION)», (mimeo-grafiado), *Rapport generae au VIIIème Congrès International de Droit Comparé*, Academic International de Droit Comparé, Pescara 1970, 60 páginas.
79. «Reforma Administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela» en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXVI, N° 1, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1970, páginas 34 a 46.
80. «Estrategia de la reforma administrativa en Venezuela» en *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1970, páginas 7 a 15.
81. «La reforma administrativa y la planificación del desarrollo económico y social» en *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1970, páginas 39 a 46.
82. «Las limitaciones a la libertad de información en el Derecho Comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión)» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 47, Universidad Central de Venezuela, Caracas, diciembre 1970, páginas 9 a 47.
83. «Palabras en el acto de la firma de la Instrucción Presidencial sobre los lineamientos generales de la Reforma Administrativa» en *Lineamientos generales de la Reforma Administrativa*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1970, páginas 16 a 26.
84. (Director y editor), BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS AGUAS EN VENEZUELA, TERCERA PARTE: ORDENACIÓN SISTEMÁTICA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE. Volumen I, Comisión Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, (Publicación N° 23), Caracas, octubre 1970, 366 páginas.
85. (Director y editor), BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DELAS AGUAS EN VENEZUELA, CUARTA PARTE: DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y JURISPRUDENCIA, Comisión Nacional de

Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, (publicación N° 24), Caracas, octubre 1970, 178 páginas.

86. (Director y editor), BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS AGUAS EN VENEZUELA, QUINTA PARTE: LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL: USOS, COSTUMBRES, PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS, Comisión Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, (publicación N° 25), Caracas 1970, 114 páginas.
87. (Director y editor), BASES PARA UN ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS AGUAS EN VENEZUELA, SEXTA PARTE: BIBLIOGRAFÍA SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS, Comisión Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, (publicación N° 26), Caracas, noviembre 1970, 180 páginas.

## 1971

88. **EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA** (con Prólogo de Rafael Caldera), Ediciones de la Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, 255 páginas.
89. **ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE Y TRÁNSITO EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS** (con Prólogo de Antonio Moles Caubet), Fondo Editorial Común, Caracas 1971, 140 páginas.
90. **EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPALIDADES**, Ediciones Corporación de Los Andes, Mérida 1971, 60 páginas.
91. **DERECHO Y DESARROLLO**, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Colección Derecho y Desarrollo, N° 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971, 55 páginas.
92. **PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL AREA METROPOLITANA DE CARACAS Y DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO**, Ediciones de la Comisión de Administración Pública, (multigrafiado), Caracas 1971, 60 páginas.
93. **LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, II Conferencia Venezolana de Empresas Estatales de Servicio

Público, Comisión de Administración Pública, (multigrafiado), Noviembre 1971, 15 páginas.

94. LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, Ediciones de la Escuela Nacional de Hacienda, (multigrafiado), Caracas 1971, 12 páginas.
95. «Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela» en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-69, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971, páginas 35 a 36.
96. «Los deberes de los funcionarios públicos» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 60, Año XII, Contraloría General de la República, Caracas 1971, páginas 62 a 69.
97. «La reforma administrativa. Sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipios» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 61, Año XII, Contraloría General de la República, Caracas 1971, páginas 84 a 93.
98. «Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos», *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 49, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971, páginas 233 a 234.
99. «La reforma administrativa en Venezuela a partir de 1969. Experiencias y planteamientos» en *Reforma Administrativa (documentos de un seminario)*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, Costa Rica 1971, páginas 74 a 90.
100. «La orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela» en *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-71*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, páginas 1 a 36.
101. «El sentido de la instrucción presidencial sobre la reforma administrativa» en *La Reforma Administrativa en Venezuela 1967-1971*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, páginas 56 a 64.
102. «Los criterios de la reforma administrativa» en *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, páginas 82 a 96.
103. «La structure institutionelle de l'organisation des Etats Americains» (en colaboración con *Juan Garrido Rovira*) en *Les organisations régionales*

- internationales* (Recueil de Cours), Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule I, Paris 1971, páginas 487 a 521.
104. «Les sources du droit dans l'organisation des Etats Americains», (en colaboración con *Juan Garrido Rovira*) en *Les Organisations Régionales Internationales*, Recueil de Cours, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris 1971, páginas 811 a 825.
  105. «Rélations extérieurs de l'organisation des Etats Americains», (en colaboración con *Juan Garrido Rovira*) en *Les Organisations Régionales Internationales*, Recueil de Cours, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris 1971, páginas 1.115 a 1.170.
  106. «Expropriation in Venezuela» (en colaboración con *Enrique Pérez Olivares, Tomás Polanco e Hildegard Rondón de Sansó*), en libro de A. Lowenfeld (ed.), *Expropriation in the America A. Comparative Legal Study*, New York 1971, páginas 199 a 240.
  107. «Prólogo» al libro de Omar Lares, *Legislación Urbanística Comparada*, Fondo Editorial Común, Caracas 1971, páginas 7 a 9.
  108. «Prólogo» al libro editado por Julio César Funes, *La Ciudad y la región para el desarrollo*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, páginas I a XXII.
  109. «Prólogo» al libro de Andrés Santos López y Lila Trujillo Ortiz, *Jurisprudencia Municipal 1970-1971*, Ediciones AVECI, Caracas 1971, páginas XIII a XXIII.
  110. (Director y editor) LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA 1969-1971, Comisión de Administración Pública, Caracas 1971, 160 páginas.
  111. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN. LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO, Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 4, Caracas 1971, 37 páginas.
  112. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. SEGUNDA PARTE: LA REFORMA ESTRUCTURAL. VOL. I. (OBJETIVOS. LA REFORMA MACRO-ESTRUCTURAL. LA REFORMA DE LOS ORGANISMOS DE LA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 5, Caracas 1971, 62 páginas.

113. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. SEGUNDA PARTE: LA REFORMA ESTRUCTURAL VOL. II (LA REFORMA DE LOS MINISTERIOS), Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 6, Caracas 1971, 55 páginas.
114. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. SEGUNDA PARTE: LA REFORMA ESTRUCTURAL. VOL. III. (LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 7, Caracas 1971, 39 páginas.
115. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. SEGUNDA PARTE: LA REFORMA ESTRUCTURAL. VOL. IV (LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 8, Caracas 1971, 62 páginas.
116. (Director y editor) INFORME PRELIMINAR SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA. SEGUNDA PARTE: LA REFORMA ESTRUCTURAL. VOL. V (LA REFORMA MICROESTRUCTURAL EN LOS MINISTERIOS), Comisión de Administración Pública, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 9, Caracas 1971, 99 páginas.
117. (Director) LA REFORMA DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA, Primer Seminario sobre Presupuesto, Organización de Estados Americanos, (mimeografiado), Caracas, octubre 1971, 51 páginas.
118. (Director —en colaboración con *León Cortiñas Peláez*— y Editor), ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, VOL. I, 1968-1969, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971, 666 páginas.

## 1972

119. COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL, Ediciones de la Sociedad de Tasadores de Venezuela, Caracas 1972, 37 páginas.

120. INFORME QUE PRESENTA EL SECRETARIO ORGANIZADOR DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Primera Asamblea General Ordinaria, (multigrafiado), Caracas, septiembre 1972, 25 páginas.
121. EL ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA, MSAS, Dirección de Bienestar Social, Serie Organización y Administración N° 1, (multigrafiado), Caracas, enero 1972, 46 páginas.
122. REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN VENEZUELA, Ediciones del Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata, Cuaderno N° 43, (multigrafiado), La Plata 1972, 43 páginas.
123. «Le statut du fonctionnaire vénézuélien», *Annuaire International de la Fonction Publique*, Institut International d'Administration Publique, París 1972, páginas 393 a 404.
124. «El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal» en *Estudio de Caracas*, Vol. VIII, Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1972, páginas 113 a 201.
125. «Reforma administrativa y desarrollo económico y social en Venezuela», *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VI, N° 22, Bogotá 1972, páginas 22 a 38.
126. «El proceso de reforma administrativa en Venezuela» en *Estudios en Homenaje al Profesor Laureano López Rodó*, Madrid 1972, Tomo I, páginas 99 a 120.
127. «Las transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo» en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo I, páginas 35 a 71.
128. «Comentarios sobre la reforma administrativa en México y Venezuela» en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Administración Pública, N° 25, México 1972, páginas 9 a 39.
129. «Proyecto del Centro Regional Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)» en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XXXVIII, N° 3, *Las Ciencias Administrativas en Venezuela*, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1972, páginas 233 a 239.

130. «Las propuestas de reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)» en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XXXVIII, N° 3, *Las ciencias administrativas en Venezuela*, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1972, páginas 252 a 261.
131. «Las propuestas de reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)» en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, N° 23, México 1972, páginas 41 a 54.
132. «Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe», *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Año XIII, N° 65, Contraloría General de la República, Caracas 1972, páginas 86 a 93.
133. (Director y editor) INFORME SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, Comisión de Administración Pública, 2 Vols., Caracas 1972, 645 y 621 páginas, respectivamente.
134. (Director —en colaboración con *León Cortiñas Peláez*— y Editor), ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, VOL. II, 1970-1971, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1972, 616 páginas.
135. (Director) «Los servicios públicos de índole Municipal» en *Estudio de Caracas*, Universidad Central de Venezuela, Vol. VIII, Gobierno y Política, Tomo I, Caracas 1972, páginas 203 a 367.

## 1973

136. LA EXPERIENCIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA 1969-1973. ESTRATEGIAS, TÁCTICAS Y CRITERIOS, Primer Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa, Escuela Interamericana de Administración Pública, (multigrafiado), Río de Janeiro, noviembre 1973, 130 páginas.
137. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI, publicaciones del Departamento de Sistemas Administrativos, N° 2, Fundacomún, (multigrafiado), Caracas 1973, 20 páginas.

138. RÉGIONAL INTEGRATION IN CENTRAL AND LATIN AMERICA: A PROGRESS REPORT, Working Papers, N° 20, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge 1973, (mimeografiado), 26 páginas.
139. «Las limitaciones a la libertad de información en el derecho comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión)» en *Revista Órbita*, Nos. 5-6, Caracas 1973, páginas 55 a 88.
140. «Derecho y Desarrollo» en *La Ciencia en Venezuela*, Tomo III, Aspectos Sociales, Universidad de Carabobo, Valencia 1973, páginas 15 a 42.
141. «Problemas institucionales del desarrollo en Venezuela» en *Boletín de la Asociación Cultural Humboldt*, N° 8, Caracas 1973, páginas 49 a 72.
142. «Obstáculos Políticos al desarrollo en Venezuela» en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 1, Caracas 1973, páginas 103 a 128.
143. «Aspects Généraux de la Procédure Contentieuse Administrative au Vénézuéla», *Etudes et Documents, Conseil d'Etat*, Paris 1973, páginas 339 a 363.
144. «Caracas», en Rowat, D. (ed), *The Government of Federal Capitals*, Toronto 1973, páginas 113 a 130.
145. «La autorización legislativa» en *Procedimientos Parlamentarios para la aprobación de Contratos de interés nacional*, Imprenta del Congreso de la República, Caracas 1973, páginas 77 a 92.
146. «Algunos criterios para la transformación de la Administración Pública (1974-1979)» en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 73, Año XV, Caracas 1974, páginas 6 a 21.
147. «Administración Pública para el Siglo XXI», *El Nacional*, Edición Aniversaria, Caracas, 3 de agosto de 1973, páginas IV-6 a IV-8.

## 1974

148. **CRITERIOS Y PRINCIPIOS PARA UN REORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS AGUAS** (en colaboración con *Pedro Pablo Azpúrua, Aurelio Useche, Eduardo Buroz, Cecilia Sosa y Sebastián Martín*)

- Retortillo*), Coplanarh, Publicación especial, Caracas, agosto 1974, 67 páginas.
149. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, Curso de Ampliación en Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, (multigrafiado), Caracas 1974, 59 páginas.
150. «Reform Proposals for the Venezuelan Public Administration» en *Journal of Administration Overseas*, Vol. XIII, N° 4, Londres, october 1974, páginas 524 a 535.
151. «La Réforme Administrative Vénézuélienne a l'épreuve (1969-1973), Stratégies, Tactiques et Critériés», *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, N° 31, París 1974, páginas 7 a 50.
152. «Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado», *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas 1974, páginas 83 a 119.
153. «Comentarios en torno a la nacionalización petrolera» en *Resumen*, N° 55, Vol. V, Caracas 1974, páginas 22 a 24.

## 1975

154. **CAMBIO POLÍTICO Y REFORMA DEL ESTADO EN VENEZUELA**, Editorial Tecnos, Colección Ciencias Sociales, Serie de Ciencia Política, Madrid 1975, 695 páginas.
155. **DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1ª edición, Caracas, 1975, 463 páginas; 2ª edición, 1981; 3ª edición 1984.
156. **UN DERECHO PARA EL DESARROLLO Y LA PROTECCIÓN DE LOS PARTICULARES FRENTE A LOS PODERES PÚBLICO Y PRIVADO**, Centro de Estudios de Filosofía del Derecho, Universidad del Zulia, Maracaibo 1975, 97 páginas.
157. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO**, Ediciones del

Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, 648 páginas.

158. **DERECHO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS Y OTROS RECURSOS NATURALES RENOVABLES**, publicaciones de la Facultad de Derecho, Colección Derecho y Desarrollo, N° 2, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, 282 páginas.
159. **SISTEMÁTICA DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Programa para los Cursos de Derecho Administrativo I y II, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, 27 páginas.
160. «Perspectivas del proceso de reforma administrativa en los inicios del período constitucional 1974-1979» en *Revista de Control Fiscal*, N° 76, Año XVI, Contraloría General de la República, Caracas 1975, páginas 11 a 52.
161. «Perspectivas del proceso de reforma administrativa en los inicios del período constitucional 1974-1979» en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XII, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1975, páginas 209 a 226.
162. «Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el Derecho Venezolano» en *Revista de Administración Pública*, N° 76, Madrid 1975, páginas 419 a 446.
163. «La regionalización en materia económica en el Derecho Comparado» en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 124-127, Caracas 1975, páginas 49 a 69.
164. «Comentarios sobre las recientes regulaciones urbanísticas relativas a la Región Capital» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 54, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, páginas 109 a 153.
165. «Leyes susceptibles de impugnación mediante el recurso de inconstitucionalidad» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 56, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, páginas 71 a 90.
166. «La experiencia de reforma administrativa en Venezuela 1969-1973. Estrategias, Tácticas y Criterios» en *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1975, páginas 193 a 234 y 509 a 526.
167. «La declaratoria de todas las aguas como del dominio público en el Derecho Venezolano» en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias*

*Sociales*, Universidad de Montevideo, Nos. 3-4, año XXIII, Montevideo 1975, páginas 157 a 169.

168. «Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos de registro» en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1975*, Caracas 1976, páginas 139 a 195.
169. «Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos de registro» en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa*, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, páginas 425 a 480.
170. (Redactor) «Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del Proyecto de la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos» en *Revista de Control Fiscal*, N° 77, Año XVI, Contraloría General de la República, Caracas 1975, páginas 23 a 62; y en *Revista Resumen*, N° 78, Vol. VII, Caracas 1975, páginas 34 a 48.
171. (Redactor) «Reforma Integral de la Administración Pública» en *Revista de Control Fiscal*, N° 78, Año XVI, Contraloría General de la República, Caracas 1975, páginas 19 a 57.

## 1976

172. **GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE**, Colección Monografías Jurídicas, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1976, 145 páginas.
173. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO**, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, 599 páginas.
174. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. VOL 1 REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS**, Ediciones del Instituto de Derecho

Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, 433 páginas.

175. LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES DES DROITS DE L'HOMME DANS LES PAYS DE L'AMERIQUE LATINE, Société de législation comparée, Journées Juridiques Franco-Latinoaméricaines, (multigráfico), Bayonne, Mai 1976, 176 páginas.
176. «Comentarios sobre el enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones administrativas» en *Revista de Control Fiscal*, N° 83, Año XVII, Contraloría General de la República, Caracas 1976, páginas 9 a 17.
177. «Regional integration in Central and Latin America: a progress report» en C.M. Schmitthoff and K.R. Simmonds, (ed), *International Economic and Trade Law*, Leyden 1976, páginas 13 a 33.
178. «The administrative reform experience in Venezuela 1969-1975: Strategies, Tactics and Perspectives», en A.F. Leemans (ed.), *The Management of Change in Government*, La Haya 1976, páginas 213 a 237.
179. «La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela» en *Annales Juris Aquearum*, Asociación Internacional de Derecho de Aguas, Vol. II, Tomo 2, Caracas 1976, páginas 685 a 733;
180. «La reforma del régimen legal de las aguas en Venezuela» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 66-67, Año XXXV, Caracas 1976, páginas 33 a 69.
181. «Introducción al estudio del régimen legal de las empresas públicas en Venezuela» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1976, páginas 83 a 120.
182. «Consideraciones sobre los efectos de la ruptura de la ecuación económica de un contrato administrativo por una ley declarada nula por inconstitucional» en *Cuadernos de Derecho Público*, Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes, N° 2, Mérida 1976, páginas 5 a 26.
183. «La distinción entre las personas jurídicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho» en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 57, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, páginas 115 a 135.
184. «Las cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo, con especial referencia a las áreas verdes, áreas

- educacionales y calles» en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, N° 1, Caracas 1976, páginas 13 a 54.
185. «La carga de la prueba en el derecho administrativo venezolano» en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 11, Buenos Aires 1976, páginas 15 a 41.
186. «La carga de la prueba en el derecho administrativo» en *Revista de Control Fiscal*, N° 81, Contraloría General de la República, Caracas 1976, páginas 23 a 52.
187. «El proceso jurídico-organizativo de la industria petrolera nacionalizada en Venezuela» en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 58, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1976, páginas 53 a 88.
188. «La reforma del régimen local y el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal», *Revista Resumen*, N° 161, Vol. XII, Caracas 5-12-76, páginas 20 a 29.
189. (Editor) ANALES JURIS AQUARUM, Actas y documentos de la IIIª Conferencia Internacional de Derecho Administrativo de Aguas, Asociación Internacional de Derecho y Admionistración de Aguas, 2 Vols., Caracas 1976, 1.749 páginas.

## 1977

190. **EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES**, Colección Estudios Jurídicos, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1977, 219 páginas.
191. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. VOL. 2. CONTRATOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS**, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1977, 587 páginas.
192. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO IV: LA JURISDICCIÓN**

- CONSTITUCIONAL**, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1977, 324 páginas.
193. **ESTUDIOS SOBRE LA REGIONALIZACIÓN EN VENEZUELA**, (en colaboración con *Norma Izquierdo Corser*), Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXI, Caracas 1977, 472 páginas.
194. **OBSERVACIONES AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA 1976**, (en colaboración con *José Muci Abraham* y *Oswaldo Padrón Amaré*), Colección Monografías Jurídicas, N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1977, 114 páginas.
195. «Les garanties constitutionnelles des droits de l'homme dans les pays de l'amerique latine» en *Revue Internationale del Droit Comparé*, N° 1, París 1977, páginas 25 a 102.
196. «La experiencia de la reforma administrativa en Venezuela 1969-1975: Estrategias Tácticas y Perspectivas», en A. F. Leemans (compilador) *Cómo reformar la Administración Pública*, México 1977, páginas 228 a 254.
197. «Regionalization in Economic Matters in Comparative Law» en *Rapports Generaux au IX Congrès International de Droit Comparé, Teherán 1974*, Bruselas 1977, páginas 669 a 696.
198. «Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de Petróleos de Venezuela S.A.» en *Revista de Hacienda*, N° 67, Año XV, Ministerio de Hacienda, Caracas 1977, páginas 79 a 99.
199. «La distinción entre las personas públicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho» en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 17, Buenos Aires 1977, páginas 15 a 29.
200. «Venezuela» (National Report) en *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. 1, La Haya 1977, páginas V-5 a V-19.
201. «Algunas soluciones institucionales para el área metropolitana de Caracas» en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, N° 2, Caracas 1977, páginas 17 a 39.
202. «Comentarios a las leyes de la Reforma Tributaria» en *Revista Resumen*, N° 174, Vol. XIV, Caracas 6-3-77, páginas 22 a 26.

203. (Participante) «Mesa Redonda sobre Desgobierno Municipal» en *Revista Resumen*, N° 166, Vol. XIV, Caracas, 9-1-77, páginas 18 a 31.

## 1978

204. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA**, Colección Monografías Administrativas, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, 135 páginas; 2ª edición, Caracas 1980, 133 páginas; 3ª edición, Caracas 1983, 138 páginas.
205. **LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Instituto de Filosofía del Derecho, Universidad del Zulia, Maracaibo 1978, 53 páginas.
206. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO V: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, VOL. 1. LOS ÓRGANOS Y EL RECURSO DE ANULACIÓN**, Caracas 1978, 386 páginas; **VOL. 2. LOS RECURSOS DE ANULACIÓN Y DE PLENA JURISDICCIÓN**, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1978, 816 páginas.
207. «Les cessions obligatoires de propriété aux organismes municipaux pour raisons d'urbanisme» en *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Toulouse 1978, páginas 159 a 187.
208. «Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado» en *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, SCIAP, Buenos Aires 1978, páginas 151 a 184.
209. «El régimen de competencia entre Empresas Públicas y Empresas Privadas en el Sistema Económico Venezolano» en *Ponencias Venezolanas al X Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1978, páginas 261 a 300.
210. «La intervención del Estado en la actividad mercantil» en *Jornadas de Derecho Mercantil*, Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1978, páginas 529 a 560.

211. «Estudio sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad en el régimen jurídico de las tierras baldías» en *Anuario de Derecho Ambiental 1977*, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Caracas 1978, páginas 72 a 112.
212. «La evolución del concepto de contrato administrativo» en *El Derecho Administrativo en América Latina, Curso Internacional*, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1978, páginas 143 a 167.
213. «La evolución del concepto de contrato administrativo» en *Jurisprudencia Argentina*, N° 5.076, Buenos Aires, 13-12-1978, páginas 1 a 12.
214. «El urbanismo en Venezuela y la cuestión jurídico-institucional» en *Revista de Acción Municipal de Venezuela*, N° 53, Caracas 1978, páginas 25 a 29.
215. «Comentarios» en José López Portillo, Alejandro Carrillo Castro, Luis García Cárdenas, Arne F. Leemans, Allan R. Brewer-Carías, Andrés de la Oliva de Castro y Hahn Been Lee, *Como reformar la Administración Pública. Visita al Presidente de la República*, Instituto Nacional de Administración Pública, Cuadernos Serie Praxis, N° 10, México 1978, páginas 14 a 19.
216. Editor y «Prólogo», al libro de Alfredo Peña (Entrevistas), *DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO*, Caracas 1978, páginas 9 a 25.
217. «El Estado venezolano carece de contemporaneidad» en *Revista Resumen*, N° 245, Vol. XX, Caracas 16-7-78, páginas 18 a 36.
218. (Redactor) «Como se enjuicia al Presidente de la República de acuerdo a la Ley venezolana» en *Revista Resumen*, N° 266, Vol. XXI, Caracas 10-12-78, páginas 11 a 17.

## 1979

219. **POLÍTICA, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** (con Prólogo de Rafael Caldera), 1ª edición, Ediciones Conjuntas Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, 254 páginas; 2ª edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, 246 páginas.
220. **JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO VI: LA PROPIEDAD Y LA**

**EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL**, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, 690 páginas.

221. **PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL ESTADO ARAGUA**, con el estudio «El régimen de los Estados en la federación venezolana (con ocasión de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Estado Aragua)», Asamblea Legislativa del Estado Aragua, (mimeografiado), Maracay, agosto 1979, 130 páginas.
222. **CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS ESTADOS EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA Y EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN VENEZOLANA Y EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA EL ESTADO YARACUAY**, Vol. I, Estudio jurídico-administrativo del Régimen del Estado Yaracuy, OTEPI, Allan R. Brewer-Carías, Caracas, mayo 1979, (multigrafiado), 146 páginas.
223. «Evolução do conceito do contrato administrativo» en *Revista de Direito Público* Nos. 51-52, Sao Paulo, julio-diciembre 1979, páginas 5 a 19.
224. «Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo» en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, publicación dispuesta en homenaje al Profesor Rafael Bielsa, Buenos Aires 1979, páginas 267 a 309.
225. «El urbanismo en Venezuela y la cuestión jurídico-institucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, N° 22, Madrid 1979, páginas 325 a 337.
226. «La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana» en *Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Comparado Dr. Roberto Goldschmidt*, Caracas, enero 1978, Maracaibo 1979, páginas 148 a 197.
227. «El recurso contencioso-administrativo contra lo actos de efectos particulares» en *El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 169 a 194.
228. «La participación política a nivel local» en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, edición conmemorativa del 42 Aniversario de la creación de la Guardia Nacional, Caracas 1980, páginas 35 a 62.

229. «La participación política a nivel local» en *Revista Resumen*, N° 277, Caracas 25-2-79, páginas 13 a 22.
230. «La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal» en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 45 a 59.
231. «Les conditionnements politiques de l'Administration Publique dans les pays de l'Amérique Latine», Coloquio Internacional, *L'Administration Publique: Perspectives d'avenir*, Quebec, mayo 1979, (multigráfico), 28 páginas.
232. «Les conditionnements politiques de l'Administration Publique dans les pays de l'Amérique Latine» en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1979, páginas 213 a 233.
233. «L'environnement politique de l'administration publique dans les Pays d'Amérique Latine» en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 12, Institut International d'Administration Publique, París, octubre-diciembre 1979, páginas 703 a 721.
234. «50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926-1976», en R.J. Velásquez y otros *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926-1976*, Fundación Eugenio Mendoza, 2ª edición, Barcelona 1979, páginas 533 a 761.
235. «El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela» en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 1.139 a 1.246.
236. «La evolución y situación actual del régimen del derecho de propiedad en Venezuela» en *Estudios de Derecho Económico*, Vol III, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1979, páginas 7 a 64.
237. «Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano» en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Contraloría General de la República, Caracas 1979, páginas 61 a 84.
238. «Las Fuerzas Armadas Nacionales y la organización de la Administración Central» en *Normativa Fundamental de la Guardia Nacional y de sus*

*Funciones Institucionales*, Obra Conmemorativa del 42 Aniversario de la creación de la Guardia Nacional 1937-1979, Tomo I, Vol. I, Mérida 1979, páginas 27 a 93.

239. «Las Reformas al Estado. Algunas ideas para un Proyecto del Estado Contemporáneo en Venezuela» en Rafael Caldera y otros, *Sobre la Democracia*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas 1979, páginas 173 a 205.
240. «Aspectos del Derecho Público interno aplicable a las empresas de producción internacional» en *Regulación Jurídica de las Empresas Multinacionales y Transnacionales*, Colegio Universitario Francisco de Miranda, Caracas 1979, páginas 133 a 166.
241. «La descentralización política y el régimen de los Estados en la Federación Venezolana» en *Jurídica. Revista del Colegio de Abogados del Estado Mérida*, N° 9, Mérida, diciembre 1979, páginas 77 a 113.
242. «Los Aspectos Legales e Institucionales de la creación de la Autoridad Metropolitana del Transporte» en *Autoridad Metropolitana de Transporte*, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas 1979, páginas 11 a 20.
243. «Discurso de incorporación como Individuo de Número a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nos. 75-76, Caracas 1979, páginas 75 a 99.
244. «Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos» en *Revista Resumen*, N° 294, Caracas 24-6-79, páginas 29 a 38.
245. «Evolución institucional de Venezuela y las exigencias de transformación futuras» en *Venezuela 1979. Examen y Futuro*, Diario *El Nacional*, Caracas 1979, páginas 75 a 82.
246. «Principios generales de la organización administrativa de la Administración Central, con particular referencia a la administración ministerial» en *Bases jurídicas y organización de las Areas y Autoridad de Desarrollo Rural Integrado*, Tomo II, (multigrafiado), Caracas 1979, páginas 62 a 69.
247. «Evolución institucional de Venezuela y las exigencias de transformación futuras» en *El Nacional*, Edición XXXVI Aniversario, Caracas, 30-8-79, páginas 10-1 y 11-1.
248. «El Estado Yaracuy: Nueva Constitución. La Revitalización del Federalismo» en *El Nacional*, Caracas, 26-12-79, página C-1.

249. (Director) ESTUDIO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL RÉGIMEN DEL ESTADO YARACUY, 6 Vols., OTEPI-Gobernación del Estado Yaracuy, Caracas 1979.

## 1980

250. **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN VENEZUELA**, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1ª edición, Caracas 1980, 372 páginas; 2ª edición, Colección Estudios Jurídicos, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, 372 páginas.
251. **ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**, Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Colección Ciencias Económicas y Sociales, Vol. XXIII, Caracas 1980, 670 páginas.
252. **URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA**, (trabajo de incorporación como Individuo de Número a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1978), (con Prólogo de Ramón Martín Mateo y Presentación de Pedro Pablo Azpúrua), Colección Estudios Jurídicos, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, 628 páginas.
253. **FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Tomo I, Colección Estudios Administrativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, 386 páginas; 2ª edición, 1984.
254. **EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DE LA ECONOMÍA 1939-1979**, Ediciones de la Cámara de Comercio de Valencia, Valencia 1980, 227 páginas.
255. **EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA. LIBERTAD ECONÓMICA, PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**, MARNR, Serie de Monografías o Estudios Técnicos, Específicos MET/DGSP00A/-04, (mimeografiado), Caracas, enero 1980, 179 páginas.
256. «Las empresas públicas y las empresas privadas en el sistema económico venezolano» en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, N° 10-11, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1980, páginas 609 a 632.
257. «Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos» en *Revista de la Escuela Empresarial Andina*, Convenio Andrés Bello, N° 8, Año 5, Lima 1980, páginas 239 a 258.

258. «Aspectos institucionales de la ordenación del territorio en el Estado Yaracuy» en *Primer Congreso sobre el Desarrollo Integral del Estado Yaracuy, Informe Final y Documento Base*, Caracas 1980, páginas 303 a 308.
259. «Consideraciones sobre el silencio administrativo consagrado a los efectos del recurso contencioso administrativo de anulación» en *Revista de Control Fiscal*, N° 96, Contraloría General de la República, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 11 a 33.
260. «Comentarios sobre la nueva Constitución del Estado Yaracuy de 22 de diciembre de 1979» en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 67 a 73.
261. «Comentarios a la Ley sobre normas técnicas y control de calidad de 30 de diciembre de 1979» en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 74 a 78.
262. «Comentarios sobre los Reglamentos de Organización de los Ministerios de Fomento, Educación, Juventud e Información y Turismo» en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 79 a 82.
263. «Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1980, páginas 45 a 50.
264. «Aspectos institucionales de la ordenación del territorio» en *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Cámara de Diputados, Caracas 1980, páginas 9 a 40.
265. «Principios generales de la organización de la Administración Central, con particular referencia a la Administración Ministerial» en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1980, páginas 5 a 22.
266. «Comentarios sobre la responsabilidad de los Funcionarios Públicos y la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal» en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1980, páginas 179 a 183.
267. «Comentarios a las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones dictadas por Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980» en *Revista de Derecho*

- Público** N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1980, páginas 77 a 88.
268. «Algunas consideraciones sobre las cláusulas de variación de precios en los contratos administrativos en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 81, Caracas, julio-septiembre 1980, páginas 251 a 262.
269. «El auto de admisión en los recursos contencioso-administrativos de anulación» en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 19, Caracas, octubre-diciembre 1980, páginas 43 a 50.
270. «Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos de anulación» en A. Moles y otros, *Contencioso Administrativo en Venezuela*, Caracas 1980, páginas 125 a 178.
271. «La reforma del Estado Yaracuy: la revitalización del Federalismo» en *Revista de Estudios Municipales*, N° 8-9, Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, Caracas 1980, páginas 13 a 25.
272. «Las condiciones político-administrativas internas para el funcionamiento del Derecho Internacional Público», en OEA, *Sexto Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, Washington 1980, páginas 259 a 292.
273. «Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, páginas 27 a 30.
274. «Comentarios sobre el régimen jurídico de la industria automotriz» en *Revista de Derecho Público* N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, páginas 89 a 101.
275. «Comentarios en torno a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía contencioso administrativa» en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, páginas 189 a 193.
276. «El servicio público de Correos como servicio reservado al Estado» en *Revista de Control Fiscal*, N° 99, Contraloría General de la República, Caracas, octubre-diciembre 1980, páginas 83 a 96.
277. «Aspectos del control parlamentario sobre la Administración Pública Nacional en Venezuela» en *Revista de Administración Pública*, N° 92, Madrid, mayo-agosto 1980, páginas 425 a 440.

278. «Prólogo» al libro de Armida Quintana Matos, *La Carrera Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, páginas 9 y 10.
279. (Director y Editor), REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Editorial Jurídica Venezolana, Publicación Trimestral, Caracas, a partir de 1980 (62 números publicados hasta 1997).

## 1981

280. **LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**, (en colaboración con *Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta*), Colección Textos Legislativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, 160 páginas, (7 ediciones).
281. **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA** (en colaboración con *A. Moles Caubet, G. Pérez Luciani, J.G. Andueza, H. Rondón de Sansó*), Colección Estudios Jurídicos, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, 178 páginas.
282. «La Evolución del concepto de contrato administrativo» en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1981, páginas 41 a 69.
283. «Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada en Venezuela» en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Tomo I, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1981, páginas 407 a 491.
284. «Aspectos organizativos de la industria petrolera nacionalizada en Venezuela» en Marcos Kaplan (Coordinador), *Petróleo y Desarrollo en México y Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, páginas 333 a 432.
285. «Aspectos institucionales del Estado Yaracuy y de su ordenación territorial» en *Ier. Congreso sobre Desarrollo Integral del Estado Yaracuy*, Tomo II Ponencias, Gobernación del Estado Yaracuy, San Felipe 1981, páginas 629 a 699.

286. «Comentarios sobre las autorizaciones industriales en la industria automotriz» en *Revista de Derecho Público*, N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1981, páginas 37 a 44.
287. «La corrupción administrativa» en *Revista Administración y Hacienda*, Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública, N° 21, Caracas, abril 1981, páginas 1 a 3.
288. «Aspectos del control político sobre la Administración Pública» en *Revista de Control Fiscal*, N° 101, Contraloría General de la República, Caracas, abril-junio 1981, páginas 107 a 130.
289. «Introducción al Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela» en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Caracas 1981, páginas 23 a 44.
290. «Consideraciones sobre los reparos formulados por la Contraloría a las empresas concesionarias de hidrocarburos respecto del ejercicio fiscal 1970» en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III, 1972-1979, Tomo 2, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1981, páginas 674 a 685.
291. «Comentarios sobre la noción del servicio público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias» en *Revista de Derecho Público*, N° 6, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1981, páginas 65 a 71.
292. «Comentarios sobre el Impuesto Municipal de Patente de Industria y Comercio» en *Revista de Derecho Público*, N° 6, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1981, páginas 199 a 208.
293. «La autonomía de los Estados y la inversión coordinada del Situado Constitucional» en *Revista de Control Fiscal*, N° 102, Contraloría General de la República, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 39 a 46.
294. «El principio de la legalidad en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 22, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 5 a 14.
295. «Régimen jurídico del traslado de Industrias» en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 5 a 32.

296. «Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 115 a 117.
297. «Comentarios sobre el sistema de sanciones administrativas en la Ley de Protección al Consumidor» en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 118 a 122.
298. «Evolución jurisprudencial del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo», (en colaboración con *Mary Ramos Fernández*) en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1981, páginas 197 a 203.
299. «La formation des fonctionnaires en Amerique Latine» en *Revue Francaise d'Administration Publique*, N° 19, Institut International d'Administration Publique, Paris, juillet-septiembre 1981, páginas 69 a 74.
300. «El sistema político venezolano y sus problemas actuales» en *Revista de Estudios Políticos*, N° 0, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981, páginas 41 a 53.
301. «El Manifiesto de Porlamar y la reforma del Estado» en *Revista de Estudios Políticos*, N° 0, Caracas 1981, páginas 64 a 67.
302. «Los problemas institucionales de la Capital» en *Foro. Caracas Ya. 14 Conferencias*, Caracas 1981, páginas 199 a 223.
303. «El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1981, páginas 27 a 34.
304. «Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública en Costa Rica» en *Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo*, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José 1981, páginas 31 a 57.
305. «Los 20 años de la Constitución de 1961: Evaluación y Perspectiva» en *Revista Resumen* N° 378, Caracas, 1° de febrero de 1981, páginas 36 a 46.
306. «Crisis de la descentralización política: Estados y Municipios» en *Revista Resumen*, N° 399, Caracas, 28 de junio de 1981, páginas 27 a 32.
307. «La reforma institucional del Estado Zulia» en *Revista Metas*, N° 2, Maracaibo, septiembre 1981, páginas 38 a 46.

308. «Presentación» (pág. 5 a 7) y Editor LIBRO HOMENAJE AL PROFESOR ANTONIO MOLES CAUBET, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 2 Tomos, Caracas 1981, 977 páginas.
309. (Director y Editor), EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NACIONALIZACIONES EN VENEZUELA, ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, Tomo III, 2 Vols, 1981, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1981, 1.251 páginas.
310. (Director y Editor) REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Editorial Jurídica Venezolana, N° 0, Caracas 1981; N° 1, Caracas 1982, 200 páginas.

## 1982

311. **EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**, Colección Estudios Jurídicos, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, 1ª edición, Caracas 1982, 448 páginas; 2ª edición, Caracas 1985.
312. **LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN**, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, 176 páginas
313. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES**, 1ª edición, Ediciones Manoa, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas-San Cristóbal, 1982, 713 páginas.
314. **EL ESTADO, CRISIS Y REFORMA**, Colección Ensayos, N° 4, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1982, 293 páginas.
315. **LEGISLACIÓN VENEZOLANA 1978** (en colaboración con *Gregorio Burgueño Alvarez*), Editorial Grouz-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982, 1.398 páginas.
316. **LEGISLACIÓN VENEZOLANA 1979** (en colaboración con *Gregorio Burgueño Alvarez*), Editorial Grouz-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982, 968 páginas.
317. **LEGISLACIÓN VENEZOLANA 1980** (en colaboración con *Gregorio Burgueño Alvarez*), Editorial Grouz-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982, 1.624 páginas.

318. **LEGISLACIÓN VENEZOLANA 1981**, (en colaboración con *Gregorio Burqueño Alvarez*), Editorial Grouz-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid-Caracas 1982, 1.166 páginas.
319. **PROPUESTA PARA UNA REFORMA INSTITUCIONAL DE CARACAS Y DE LA REGIÓN CAPITAL**, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1982, 41 páginas.
320. **LA TRANSFORMACIÓN TOTAL DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA DE CARACAS** (en colaboración con *Alvaro Paez Pumar, Alberto Morales Tucker, Odoardo Poggioli y Luis Rojas B.*), Caracas 1982, 12 páginas.
321. «LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIALE. AUTONOMIE TERRITORIALE ET REGIONALISATION POLITIQUE». IX Congrès Internationale de Droit Comparé, Tema IV, B,1, Caracas 1982, (mimeo), 25 páginas.
322. **LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL: AUTONOMÍA TERRITORIAL Y REGIONALIZACIÓN POLÍTICA**, XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Tema IV, B.1, Caracas 1982, (mimeo), 41 páginas.
323. «La competencia general de los Municipios» en *Derecho Venezolano en 1982*, Ponencias al *XI Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982, páginas 589 a 601.
324. «La abstención, silencio y negativa de la Administración y su control», en *El Derecho Venezolano en 1982*, Ponencias al *XI Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982, páginas 603 a 617.
325. «Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» en *Revista de Control Fiscal*, N° 104, Contraloría General de la República, Caracas 1982, páginas 113 a 133.
326. «Comentarios a la Ley de Mercado de Capitales» en *Libro Homenaje a José Melich Orsini*, Vol. 1, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982, páginas 283 a 302.
327. «El régimen de los servicios públicos municipales dentro de las competencias municipales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal» en *Revista de Derecho Público*, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1982, páginas 5 a 18.

328. «Comentarios sobre las implicaciones de la reconducción del Presupuesto, con motivo del proceso de sanción de la Ley de Presupuesto para 1982» en *Revista de Derecho Público*, N° 9, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1982, páginas 103 a 108.
329. «Comentarios sobre los principios generales de la Ley General de la Administración Pública en Costa Rica» en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLVIII, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1982, N° 1, páginas 47 a 58.
330. «La reforma del sistema político venezolano. El centralismo del Estado y las exigencias de la descentralización política», *Revista de Estudios Políticos* N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-junio 1982, páginas 5 a 10.
331. «Los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y sus limitaciones, con particular referencia respecto de los asuntos secretos» en *Revista de Derecho Público*, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1982, páginas 25 a 42.
332. «Consideraciones acerca de la distinción entre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento registrado» (artículo publicado originalmente en 1962), *Estudios sobre el Documento Público y Privado*, (Autores Venezolanos), Ediciones Fabretón, Caracas 1982, páginas 251 a 291.
333. «Las pruebas en derecho administrativo» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 87-88, Caracas 1982, páginas 175 a 204.
334. «La estructura político-administrativa de Venezuela» en *Desarrollo, Seguridad y Defensa. Temas del IADEN*, N° 4, Caracas 1982, páginas 145 a 187.
335. «Los contratos de interés nacional y su aprobación legislativa» en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1982, páginas 40 a 54.
336. «La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello» en *Bello y América Latina*, Cuarto Congreso del Bicentenario, La Casa de Bello, Caracas 1982, páginas 99 a 154.
337. «El sentido de la autonomía de los Estados y sus limitaciones» en *Revista de Derecho Público*, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1982, páginas 55 a 63.

338. «Los problemas institucionales de la Capital» en *Revista Resumen*, N° 426, Caracas 3-1-1982, páginas 33 a 42.
339. «La descentralización política» en *Revista Número*, N° 102, Caracas 30-5-82, páginas 42 a 56.
339. «Del Estado centralista al Estado descentralizado» en Separata de la *Revista Metas N° 1*, Seminario sobre Desarrollo Regional, Maracaibo 1982, páginas 12 a 15.
340. «Presentación» y Editor *Foros de Alfredo Peña*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1982, páginas 5 y 6.
341. (Director y Editor) **EL DERECHO VENEZOLANO EN 1982**, Ponencias Venezolanas al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas 1982, 742 páginas.

## 1983

342. **LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN VENEZUELA**, Asociación Venezolana de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, 91 páginas.
343. **ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO**, Tomo I, (Labor en el Senado 1982) Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1983, 266 páginas.
344. **LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO EN LA OBRA DE ANDRÉS BELLO**, (con Prólogo de Pedro Grases), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1983, 130 páginas.
345. **LEY ORGÁNICA DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO**, (en colaboración con *Alberto Arteaga, Humberto Njaim y Manuel Rachadell*), Colección Textos Legislativos, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1983, 254 páginas.
346. **SUMARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1961**, Colección Sumario, Ediciones Conjuntas, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1983, 247 páginas.
347. **COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 24**

DE NOVIEMBRE DE 1982, Senado de la República, (mimeografiado), Caracas, febrero 1983, 105 páginas.

348. «La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso-Administrativo» en *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, 1980-81, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983, páginas 179 a 254.
349. «La formación del abogado y los problemas del ejercicio de la abogacía» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 91, Caracas, enero-marzo 1983, páginas 23 a 39.
350. «La urbanización en Venezuela y la ausencia de un derecho urbanístico» en *Derecho Urbanístico, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. V, 1982, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983, páginas 15 a 29.
351. «Aspectos del régimen jurídico de la moneda» en *Revista de Derecho Público*, N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1983, páginas 5 a 20.
352. «La formación del abogado y los problemas del ejercicio de la abogacía» en *Día Nacional del Abogado*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Cuadernos N° 4, Caracas 1983, páginas 21 a 35.
353. «Recientes regulaciones sobre control de precios» en *Revista de Derecho Público* N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1983, páginas 83 a 91.
354. «Comentarios a la Enmienda Constitucional N° 2 de 1983» en *Revista de Derecho Público*, N° 14, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1983, páginas 109 a 115.
355. «La descentralización territorial: autonomía territorial y regionalización política» en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 218, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, abril-junio 1983, páginas 209 a 232.
356. «Fundamentos constitucionales del sistema electoral venezolano» en *Revista de Derecho Público*, N° 15, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1983, páginas 5 a 20.

357. «Las funciones instructoras de la policía judicial y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público» en *Revista de Derecho Público*, N° 15, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1983, páginas 59 a 62.
358. «La organización político institucional del sector agrícola» en María Teresa Rosales y Humberto Fontana (compiladores), *El Desafío Agrícola. Políticas para la Agricultura Venezolana en los años 80*, ILDIS, Caracas 1983, páginas 93 a 99.
359. «Normativa electoral venezolana» en Conciencia 21 (Ed.), *Sistema Político y Campañas Electorales*, Caracas 1983, páginas 85 a 99.
360. «Bases constitucionales del Derecho Administrativo en Venezuela» en *Revista de Derecho Público*, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1983, páginas 5 a 20.
361. «El concepto de Derecho Administrativo en Venezuela» en *Revista de Administración Pública*, N° 100-102, Vol I, Madrid, enero-diciembre 1983, páginas 685 a 704.
362. «Aspectos de la legitimación activa en los recursos contencioso-administrativos de efectos particulares» en *Revista de Derecho Público*, N° 16, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1983, páginas 227 a 233.
363. «La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela» en *Estudios de Derecho Económico*, Vol. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983, páginas 7 a 46.
364. «Comentarios sobre el alcance y ámbito de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XLIX, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1983, páginas 247 a 258.
365. «Prólogo» al libro de Enrique Vilorio, *Petróleos de Venezuela. La culminación del proceso de nacionalización*, Colección Estudios Jurídicos, N° 21, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas 1983, páginas 5 a 22.
366. «Presentación» al libro de Pedro Pablo Azpúrua y Cecilia Sosa, *Hacia una Ley de Aguas, Evolución del Proyecto de Ley (1972-1982)*, Caracas, 1983, página 2.

367. «Presentación» al libro de Cecilia Sosa y Oswaldo Montero, *Derecho Ambiental Venezolano*, Fundación Polar-Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1983, páginas 5 a 7.
368. «Prólogo» al libro *El ordenamiento constitucional de las Entidades Federales*, Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas 1983, Tomo I, páginas 29 a 46.
369. «Prólogo» al libro de Alejandro Fuenmayor Espina, *Régimen Jurídico de la Radio y la Televisión*, Colección Estudios Jurídicos, N° 19, Editorial Jurídica de Venezuela, Caracas 1983, páginas 7 a 8.
370. «Presentación» (páginas 7 a 9), (Director y Editor) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, Tomo IV, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983, 500 páginas.
371. «Presentación» (páginas 7 a 9), (Director y Editor) DERECHO URBANÍSTICO, ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, Tomo V, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983, 534 páginas.

## 1984

372. **CONSTITUCIÓN DE 1961, ENMIENDAS N° 1 Y N° 2**, Colección Textos Legislativos, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, 247 páginas.
373. **EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA**, Colección Estudios Administrativos, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, 423 páginas.
374. **LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**, Colección Textos Legislativos, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, 149 páginas.
375. **PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL**, Secretaría Nacional de Asuntos Municipales Partido Copei, Caracas 1984, 56 páginas.

376. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL, Concejo Municipal del Distrito Federal, Caracas 1984, 35 páginas.
377. «El problema de la definición del acto administrativo» en *Libro Homenaje al Dr. Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1984, páginas 25 a 78.
378. «Las Fundaciones y su control por el Estado» en *Revista de Derecho Público*, N° 17, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1984, páginas 5 a 18.
379. «Las Fundaciones y su control por el Estado» en *Síntesis de la Actividad Fundacional en Venezuela*, Fede-Fundaciones, N° VI, Caracas, 1984, páginas 1 a 6.
380. «Naturaleza jurídica del Centro Simón Bolívar C.A., Especial referencia al carácter de los miembros de la Junta Directiva» (en colaboración con *Jesús Caballero Ortiz*) en *Revista de Derecho Público*, N° 17, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1984, páginas 68 a 78.
381. «Estructuras gubernamentales para la Venezuela Posible: Aspectos de la Reforma del Estado», *Venezuela: Gerencia y Política*, Asociación Venezolana de Ejecutivos, Caracas 1984, páginas 309 a 314.
382. «El régimen de los Territorios y Dependencias Federales», en *Revista de Derecho Público*, N° 18, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1984, páginas 85 a 98.
383. «Los poderes de los Tribunales Agrarios para adoptar medidas preventivas y los efectos de los actos administrativos autorizatorios de movimientos de tierra» en *Revista de Derecho Público*, N° 18, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1984, páginas 211 a 216.
384. «La reciente evolución jurisprudencial en relación a la admisibilidad del recurso de amparo» en *Revista de Derecho Público*, N° 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1984, páginas 207 a 217.
385. «Ideas centrales sobre la organización el Estado en la Obra del Libertador y sus Proyecciones Contemporáneas» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 95-96, enero-junio 1984, páginas 137 a 151.
386. «Descentralización política y participación» en *Comunitarismo*, Jornadas Internacionales sobre Pensamiento Comunitario, Tomo II, Centro de

- Estudios Comunitarios, Universidad de Los Andes, Mérida 1984, páginas 161 a 186.
387. «Ventajas y desventajas de la revisión de los actos administrativos emanados de las Comisiones Nacionales de Valores por parte del Superior Jerárquico, en sede administrativa» en *Aspectos Jurídicos de los Mercados de Capital en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Mercados de Capital, Caracas 1985, páginas 191 a 198.
388. «El régimen de las Fundaciones en el Decreto-Ley N° 401 de 14 de diciembre de 1984» en *Revista de Derecho Público*, N° 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1984, páginas 96 a 100.
389. «El control de precios y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios» en *Revista de Derecho Público*, N° 20, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1984, páginas 100 a 103.
390. «Prólogo» al libro de Luciano Parejo Alfonso, *El Concepto de Derecho Administrativo*, Colección Estudios Jurídicos, N° 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, páginas 5 a 24.
391. «Prólogo» al libro de Juan Garrido Rovira, *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Colección Estudios Administrativos, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984, páginas 5 a 7.
392. «Presentación» (páginas 7 y 8) (editor y traductor) del libro de Jean Rivero, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, Caracas 1984.
393. (Editor) LIBRO HOMENAJE AL DOCTOR ELOY LARES MARTÍNEZ, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 2 Tomos, Caracas 1984, 1.195 páginas.
394. «Bases para la reforma del régimen municipal» en *Revista Resumen*, N° 533, Vol. XLII, Caracas 29-1-84, páginas 17 a 22.
395. «La Venezuela posible. No podemos lograr la Venezuela que deseamos con el Estado que tenemos» en *Revista Metas*, N° 20, Año 2, Maracaibo, febrero-marzo 1984, páginas 34 a 44.
396. «Reforma del Estado, la Red Infinita», *El Nacional*, Edición Aniversario (41 Aniversario), Caracas 3-8-84, Cuerpo VI, página 4
397. «El Distrito Federal y su Municipio», *El Universal*, Caracas, 26-2-84, página 1-4.

398. «El esquema Municipal actual», *El Universal*, Caracas, 9-4-84 página 1-4.
399. «El Municipio y la artificial base de Población», *El Universal*, Caracas, 16-4-84, página 1-4.
400. «El absurdo uniformismo del Régimen Municipal», *El Universal*, Caracas, 23-4-84, página 1-4.
401. «Las deficiencias del régimen colegiado Municipal», *El Universal*, Caracas, 30-4-84, páginas 1-4.
402. «Tras la Idea del Alcalde», *El Universal*, Caracas, 7-5-84, página 1-4.
403. «Municipio y Entidad Local», *El Universal*, Caracas, 14-5-84, página 1-4.
404. «Hacia la Elección Uninominal de los Concejales», *El Universal*, Caracas, 26-5-84, página 1-4.

## 1985

405. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES**, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal 1985, 2 Tomos, 754 y 734 páginas.
406. **SUMARIO DE LAS NACIONALIZACIONES (HIERRO Y PETRÓLEO)** (en colaboración con *Enrique Viloria V.*), Ediciones Conjuntas, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal, 1985, 150 páginas.
408. **LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA**, Edición conjunta de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela) y del Instituto de Estudios de Administración Local y del Centro de Estudios Constitucionales (España), Madrid 1985, 1.086 páginas.
409. **EL ESTADO INCOMPRENDIDO**, Vadel Hermanos Editores, Caracas 1985, 160 páginas
410. **ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO**, Tomo II, (Labor en el Senado), Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1985, 460 páginas.
411. **LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES: RESPONSABLES Y SALIDAS**, Cátedra Pfo Tamayo, Centro de Estudios de Historia Actual (mimeografiado) FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, 40 páginas.

412. «El régimen municipal en Venezuela» en *Derecho Municipal Iberoamericano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, páginas 339 a 567.
413. «La Administración Pública y sus problemas políticos», *Investigación y Gerencia, Revista Venezolana de Gestión*, Vol II, N° 2, Caracas, abril-junio 1985, páginas 116-126.
414. «La acción de incumplimiento» en *Seminario sobre Integración Andina* (celebrado por iniciativa del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena), Universidad Católica Andrés Bello, (multigrafiado), Caracas, marzo 1985, páginas 130 a 150.
415. «El desarrollo institucional del Estado Venezolano» en *Apreciación del proceso histórico venezolano*, Universidad Metropolitana, Caracas 1985, páginas 43 a 75; 2ª edición, Fondo Editorial Interfundaciones, Colección Seminario, Caracas 1988, páginas 65 a 74.
416. «El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas», (Primera Parte) en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, N° 227, Madrid, julio-septiembre 1985, páginas 487-514.
417. «El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas», (Segunda Parte) en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, N° 228, Madrid, octubre-diciembre 1985, páginas 695-726.
418. «La crisis de la instituciones: Responsables y salidas» en *Revista del Centro de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 11, Caracas 1985, páginas 57 a 83.
419. «El régimen jurídico de las Fundaciones y la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público» en *El Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol VI, 1983, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, páginas 179 a 213.
420. «La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos» en *El Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol VI, 1983, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, páginas 303 a 377.

421. «La crisis de la instituciones: Responsables y salidas» en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 64, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, páginas 129-155.
422. «Consideraciones sobre la actividad interna de la Administración y sus formalidades», *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1985, páginas 39 a 43.
423. «Comentarios sobre la naturaleza y alcance de la intervención del Procurador General de la República en juicios en los que ésta tenga interés», *Revista de Derecho Público*, N° 21, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1985, páginas 44 a 61.
424. «Democracia, Sociedad y Administración Pública (algunas reflexiones sobre el caso venezolano)» en *Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1985, páginas 291 a 355.
425. «El Principio de la distribución del poder en el mundo moderno» en *Estudios Jurídicos. Libro Homenaje a Nectario Andrade Labarca*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1985, Tomo I, páginas 43 a 67.
426. «El derecho de amparo y la acción de amparo», en *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1985, páginas 51 a 61
427. «El derecho administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas» en *Revista de Derecho Público*, N° 22, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1985, páginas 5 a 32.
428. «El carácter de Petróleos de Venezuela S.A. como instrumento del Estado en la Industria Petrolera» en *Revista de Derecho Público*, N° 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1985, páginas 77 a 86.
429. «Algunos aspectos de la inmunidad jurisdiccional de los Estados y la cuestión de los actos de Estado (*act of state*) en la Jurisprudencia Norteamericana» en *Revista de Derecho Público*, N° 24, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1985, páginas 29 a 42.
430. «Prólogo» al libro de Ricardo Combellas, *Copei. Ideología y Liderazgo*, Editorial Ariel S.A., Caracas 1985, páginas 11 a 20.
431. «Presentación», (Director y Editor) RÉGIMEN JURÍDICO DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO, ARCHIVO DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, Tomo VI, 1983,

Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas,  
Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985, 786 páginas.

## 1986

432. **ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Ediciones Rosaristas, Colegio Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986, 214 páginas.
433. **EL HOLDING PÚBLICO** (en colaboración con *Enrique Vitoria V.*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1986, 216 páginas.
434. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Noviembre 1986, (multigrafiado), 102 páginas.
435. «Los diversos tipos de acciones y recursos contencioso-administrativos en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, N° 25, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1986, páginas 5 a 30.
436. «Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto de Estado y de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales nacionales», en *Revista de Derecho Público*, N° 26, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1986, páginas 65 a 68.
437. «Las vicisitudes del pago de la deuda privada externa y las incongruencias jurídicas del Poder Ejecutivo», en *Revista de Derecho Público*, N° 27, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1986, páginas 35 a 49.
438. «El derecho administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas» en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Vol II, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986, páginas 275 a 310.
439. «Principios especiales y estipulaciones obligatorias en la contratación administrativa» en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Vol. II, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986, páginas 345 a 378.
440. «Bases constitucionales del derecho administrativo en Venezuela» en *El Derecho Público en Venezuela y Colombia, Archivo de Derecho Público*

y *Ciencias de la Administración*, Vol. VII, 1984-1985, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1986, páginas 215 a 231.

441. «La justicia constitucional en Venezuela» en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, N° 3, *Modernas tendencias del Derecho Constitucional en España y América Latina*, Bogotá, noviembre 1986, páginas 527 a 592.
442. «Consideraciones sobre los derechos del contratista en los contratos de obra pública: el derecho al precio y a su pago en la forma convenida» en *Revista de Derecho Público*, N° 28, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1986, páginas 35 a 46.
443. «Discurso» en el acto de investidura del Doctorado Honoris Causa, Universidad de Granada, en *Discurso pronunciado en el acto de Investidura Doctor Honoris Causa de los Profesores Allan R. Brewer-Carías, J.E. Keller y Ludwing Demling*, Universidad de Granada, 1986, páginas 27 a 41.
444. (Director) ESTUDIO SOBRE EL RÉGIMEN LEGAL DE LA ECONOMÍA, (mimeo), Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, 1986-1987.
445. «Presentación», (Director y Editor), EL DERECHO PÚBLICO EN VENEZUELA Y COLOMBIA, ARCHIVOS DE DERECHO PÚBLICO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN, Tomo VII, 1984-1985, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1986, 352 páginas.

## 1987

446. **ESTADO DE DERECHO Y CONTROL JUDICIAL (JUSTICIA CONSTITUCIONAL, CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y AMPARO EN VENEZUELA)**, (Prólogo de Luciano Parejo Alfonso), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1987, 657 páginas
447. **REFLEXIONES EN ESPAÑA**, Caracas 1987, 100 páginas.
448. «La Administración Pública Regional. Los Estados y los Municipios», *Jornadas para un mejor conocimiento de la Administración Pública*,

- Fundación Procuraduría General de la República, Caracas 1987, páginas 59 a 70 y 78 a 88.
449. «Algunos aspectos de los procedimientos administrativos en materia ambiental» en *Régimen Jurídico-Institucional de la Ordenación del Ambiente*, Fundación Polar y la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 1987, Tomo III, páginas 13 a 47.
450. «Consideraciones sobre la causación de las tasas de los servicios eléctricos y su aplicación temporal» en *Revista de Derecho Público*, N° 29, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1987, páginas 51 a 60.
451. «Obligaciones urbanísticas de la propiedad inmueble derivadas de la regulación de los servicios educativos» en *Revista de Derecho Público*, N° 30, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1987, páginas 63 a 73.
452. «Comentarios a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988) de Venezuela» en *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N° 6, San José, julio-diciembre 1987, páginas 135 a 178.
453. «La restricción a las libertades económicas o de cómo establecer nuevas regulaciones de control de precios al margen de la Ley de Protección al Consumidor» en *Revista de Derecho Público*, N° 31, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1987, páginas 62 a 67.
454. «Comentarios a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística: El control urbanístico previo y la nueva técnica autorizatoria» en *Revista de Derecho Público*, N° 32, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1987, páginas 48 a 54.
455. «La decisión en materia de control de constitucionalidad en el derecho venezolano» en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 66 (Ponencias Venezolanas al XII Congreso Internacional de Derecho Comparado), Universidad Central de Venezuela, Caracas 1987, páginas 135 a 170.
456. «La opción del desacuerdo» en *Heterodoxia y Estado, 5 Respuestas*, Estado y Reforma, Revista de IDEAS, COPRE, Caracas 1987.
457. «La reforma del sistema electoral» en *Revista Venezolana de Ciencias Políticas*, CEPAL-Postgrado en Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes, N° 1, Mérida, diciembre 1987, páginas 55 a 75.

458. «Papel de las políticas gubernamentales en la gestión del Estado Moderno» en *Políticas gubernamentales para la eficacia del Estado*, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Ecuador, Quito, 1987, páginas 39 a 71.
459. «Las estructuras territoriales» en *Jornadas para un mejor conocimiento de la Administración Pública*, Fundación de la Procuraduría General de la República, Caracas 1987, páginas 57 a 94.
460. «Prólogo» y editor del libro de Luis Loreto, *Ensayos Jurídicos*, Publicaciones de la Fundación Roberto Goldsmith, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1987, páginas 11 y 12.
461. «Prólogo» al libro de Gustavo Penagos, *La arbitrariedad política causa nulidad en los actos administrativos. La Desviación de Poder*, Bogotá 1987, páginas 7 a 11.
462. «El Siglo XXI y la ciudad: Organización y democratización», *El Nacional*, 3-8-87 (Edición Aniversaria).

## 1988

463. **PROBLEMAS DEL ESTADO DE PARTIDOS**, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, 340 páginas.
464. **LEY ORGÁNICA DE AMPARO SOBRE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES** (en colaboración con *Carlos Ayala Corao*), Colección Textos Legislativos, N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, 242 páginas (10 ediciones).
465. **LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL**, Colección Textos Legislativos, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, 247 páginas.
466. **LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA** (en colaboración con *Cecilia Sosa, Carlos Ayala Corao y Humberto Romero Mucí*), Colección Textos Legislativos, N° 6, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988, 271 páginas.
467. **EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL ESTADO CENTRALIZADO EN VENEZUELA (1899-1935) Y SUS PROYECCIONES CONTEMPORÁNEAS**, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal 1988, 48 páginas.

468. «Comentarios a la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1988) de Venezuela» en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año N° 63, Año XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, septiembrediciembre 1988, páginas 1.107 a 1.159.
469. «El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas» en *Revista Paramillo*, Universidad Católica del Táchira, N° 7, San Cristóbal 1988, páginas 439 a 480.
470. «El caso del bono compensatorio o de cómo se ignora el régimen de los Decretos-Leyes y se desquicia el régimen de la economía» en *Revista de Derecho Público*, N° 33, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1988, páginas 167 a 181.
471. «Estructura jurídica del sector inmobiliario» en *Inmobiliaria*, Edición Especial IV Convención Inmobiliaria, Ponencias, Cámara Inmobiliaria de Venezuela, Caracas 1988, páginas 39 a 44.
472. «Los principios del procedimiento de amparo» en *El amparo constitucional y su impacto en la gerencia*, Foro Asociación Venezolana de Ejecutivos, Caracas, mayo 1988, páginas 5 a 11.
473. «El problema del amparo contra sentencias o de cómo la Sala de Casación Civil remedia arbitrariedades judiciales» en *Revista de Derecho Público*, N° 34, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1988, páginas 157 a 171.
474. «Commentary» en R.A. Goldwin and A. Kaufman (ed), *Constitution Makers on Constitution Making*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C. 1988, páginas 379 a 387.
475. «Consecuencias Jurídicas del restablecimiento de las garantías económicas», en *Revista de Derecho Público*, N° 35, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1988, páginas 69 a 73.
476. «Situación actual del derecho de amparo en Venezuela» en *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*, Tomo III, Derecho Procesal, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988, páginas 1.703 a 1.759.
477. «Los problemas de la federación centralizada en Venezuela» en *Revista Ius et Praxis*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Lima, N° 12, Perú, diciembre 1988, páginas 49 a 96.

478. «El recurso de amparo contra sentencias de amparo dictadas en segunda instancia» en *Revista de Derecho Público*, N° 36, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1988, páginas 160 a 172.
479. «Municipio, democracia y participación. Aspectos de la crisis» en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° II, Caracas, junio 1988, páginas 13 a 30.
480. «Papel de las políticas gubernamentales en la gestión del Estado Moderno» en *Políticas gubernamentales para la eficacia del Estado*, Asociación Latinoamericana de Administración Pública, Quito 1988, páginas 39 a 73.
481. «Prólogo» al libro de José Antonio Muci Borjas, *La retrocesión en la expropiación*, Caracas 1988, páginas 9 a 14.
482. «La forma de sanción de la Constitución», *El Nacional*, Caracas, 17-4-88, página A/4.
483. «La Constitución como producto del pueblo», *El Nacional*, Caracas, 22-4-88, página A/4.
484. «Los objetivos políticos», *El Nacional*, Caracas, 26-4-88, página A/4.
485. «Los objetivos sociales y económicos», *El Nacional*, Caracas, 20-4-88, página A/4.
486. «Los objetivos igualitarios», *El Nacional*, Caracas, 3-5-88, página A/4.
487. «Los objetivos internacionales», *El Nacional*, Caracas, 6-5-88, página A/4.
488. «Los objetivos democráticos», *El Nacional*, Caracas, 10-5-88, página A/4.
489. «Los objetivos morales e históricos», *El Nacional*, Caracas 13-5-88, página A/4.
490. «Artículo 1°: El Estado Independiente», *El Nacional*, Caracas 17-5-88, página A/4.
491. «El Estado Federal», *El Nacional*, Caracas 20-5-88, página A/4.
492. «El gobierno democrático», *El Nacional*, Caracas 24-5-88, página A/4.
493. «El gobierno republicano», *El Nacional*, Caracas 27-5-88, página A/4.

494. «Los símbolos de la patria», *El Nacional*, Caracas 31-5-88, página A/4.
495. «El idioma oficial», *El Nacional*, Caracas 3-6-88, página A/4.
496. «El territorio nacional», *El Nacional*, Caracas 7-6-88, página A/4.
497. «El territorio nacional y sus modificaciones válidas», *El Nacional*, Caracas 10-6-88, página A/4.
498. «La extensión de la soberanía territorial», *El Nacional*, Caracas 14-6-88, página A/4.
499. «La inalienabilidad del territorio nacional», *El Nacional*, Caracas 17-6-88, página A/4.
500. «La división del territorio nacional», *El Nacional*, Caracas 21-6-88, página A/4
501. «La división del territorio nacional», *El Nacional*, Caracas 21-5-88, página A/4.
502. «Las modificaciones a la división territorial», *El Nacional*, Caracas 24-6-88, página A/4.
503. «La ciudad de Caracas», *El Nacional*, Caracas 28-6-88, página A/4.
504. «El Distrito Federal y los Territorios Federales», *El Nacional*, Caracas 1-7-88, página A/4.
505. «Las Dependencias Federales», *El Nacional*, Caracas 5-7-88, página A/4.
506. «El Régimen de los Estados», *El Nacional*, Caracas 8-7-88, página A/4.
507. «La organización política de los Estados», *El Nacional*, Caracas 12-7-88, página A/4.
508. «El régimen administrativo de los Estados», *El Nacional*, Caracas 15-7-88, página A/4.
509. «Los inexistentes tributos estatales a la producción y al consumo», *El Nacional*, Caracas 19-7-88, página A/4.
510. «La policía estatal», *El Nacional*, Caracas 22-7-88, página A/4.
511. «La ausente descentralización política», *El Nacional*, Caracas 26-7-88, páginas A/4.

512. «Las competencias residuales de los Estados», *El Nacional*, Caracas 20-7-88, página A/4.
513. «Las competencias concurrentes de los Estados», *El Nacional* 2-8-88, página A/4.
514. «Las Asambleas Legislativas», *El Nacional*, Caracas 5-8-88, página A/4.
515. «Las atribuciones de las Asambleas Legislativas», *El Nacional*, Caracas 9-8-88, página A/4.
516. «Los gobernadores de Estado», *El Nacional*, Caracas 12-8-88, página A/4.
517. «La elección directa de Gobernadores», *El Nacional*, Caracas 16-8-88, página A/4.
518. «Los Municipios», *El Nacional*, Caracas 19-8-88, página A/4.
519. «Los órganos municipales y la figura del Alcalde», *El Nacional*, Caracas 23-8-88, página A/4.
520. «La organización municipal y la diferenciación de regímenes locales», *El Nacional*, Caracas 26-8-88, páginas A/4.
521. «La autonomía municipal», *El Nacional*, Caracas 30-8-88, página A/4.
522. «Las competencias municipales», *El Nacional*, Caracas 2-9-88, página A/4.
523. «Los impuestos municipales», *El Nacional*, Caracas 6-9-88, página A/4.
524. «Las contribuciones municipales», *El Nacional*, Caracas 9-9-88, página A/4.
525. «Los ejidos y demás bienes municipales», *El Nacional*, Caracas 13-9-88, página A/4.
526. «La nacionalidad venezolana por nacimiento (jus soli)», *El Nacional*, Caracas 16-9-88, página A/4.
527. «La nacionalidad venezolana por nacimiento (jus sanguinis)», *El Nacional*, Caracas 20-9-88, página A/4.
528. «La nacionalidad venezolana derivada», *El Nacional*, Caracas 23-9-88, página A/4.

529. «Naturalizaciones con facilidades especiales y naturalizaciones especiales», *El Nacional*, Caracas 27-9-88, página A/4.
530. «La naturalización y la igualdad jurídica», *El Nacional*, Caracas 30-9-88, página A/4.
531. «La pérdida y recuperación de la nacionalidad», *El Nacional*, Caracas 4-10-88, página A/4.
532. «La Libertad», *El Nacional*, Caracas 7-10-88, página A/4.
533. «La irretroactividad de la Ley», *El Nacional*, Caracas 11-10-88, página A/4.
534. «El régimen de los extranjeros», *El Nacional*, Caracas 14-10-88, página A/4.
535. «La garantía de los derechos fundamentales», *El Nacional*, Caracas 18-10-88, página A/4.
536. «La responsabilidad del Estado y de sus agentes», *El Nacional*, Caracas 21-10-88, página A/4.
537. «El derecho a exigir identificación a las autoridades de policía», *El Nacional*, Caracas 28-10-88, página A/4.
538. «El derecho de amparo», *El Nacional*, Caracas 1-11-88, página A/4.
539. «El amparo a través de los medios procesales ordinarios», *El Nacional*, Caracas 4-11-88, página A/4.
540. «La acción autónoma de amparo», *El Nacional*, Caracas 6-11-88, página A/4.
541. «Los derechos humanos», *El Nacional*, Caracas 11-11-88, página A/4.
542. «Los deberes constitucionales y el deber de defender la patria», *El Nacional*, Caracas 15-11-88, página A/4.
543. «El deber de obediencia a la autoridad», *El Nacional*, Caracas 18-11-88, página A/4.
544. «El servicio militar obligatorio», *El Nacional*, Caracas 22-11-88, página A/4.
545. «El deber de trabajar», *El Nacional*, Caracas 25-11-88, página A/4.

546. «El deber de educarse», *El Nacional*, Caracas 29-11-88, página A/4.
547. «El deber de contribuir a los gastos públicos», *El Nacional*, 2-12-88, página A/4.
548. «La solidaridad social y los deberes ciudadanos», *El Nacional*, Caracas 6-12-88, página A/4.
549. «El derecho a la vida», *El Nacional*, Caracas 13-12-88, página A/4.
550. «El derecho a la protección de la vida privada, el honor y la reputación», *El Nacional*, Caracas 16-12-88, página A/4.
551. «La libertad y la detención administrativa y policial», *El Nacional*, Caracas 20-12-88, página A/4.
552. «La libertad física, la seguridad personal y la detención judicial», *El Nacional*, Caracas 23-12-88, página A/4.
553. «El hábeas corpus», *El Nacional*, Caracas 27-12-88, página A/4.
554. «La libertad frente a los particulares», *El Nacional*, Caracas 30-12-88, página A/4.

## 1989

555. **JUDICIAL REVIEW IN COMPARATIVE LAW**, (Prólogo de J. A. Jolowicz), Cambridge Studies in International and Comparative Law. New Series, Cambridge University Press, Cambridge 1989, 406 páginas.
556. **LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** (en colaboración con *Josefina Calcaño de Temeltas*), Colección Textos Legislativos, N° 8, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989, 369 páginas; 2ª edición actualizada, Caracas 1991, 371 páginas.
557. **ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO, Tomo III, (Labor en el Senado 1985-1987)**, Ediciones del Congreso de la República, Caracas 1989, 420 páginas.
558. «Consideración sobre la suspensión o restricción de las garantías constitucionales» en *Revista de Derecho Público*, N° 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1989, páginas 5 a 25.

559. «Principios del Procedimiento Administrativo en España y América Latina» en *200 Años del Colegio de Abogados. Libro Homenaje*, Tomo I, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Caracas 1989, páginas 255 a 435.
560. «Notas sobre la Democracia y el Estado de Partidos» en *Polítemas, La Revista de los Procesos Políticos*, Año 3, No 7, Caracas, 1989, páginas 10-14.
561. «Evolución Institucional en Venezuela 1974-1989» en *Venezuela Contemporánea 1974-1989*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas 1989, páginas 325 a 561.
562. «La Guardia Nacional como Policía Nacional y las limitaciones al Poder de Policía» en *Revista de la Escuela Superior Fuerzas Armadas de Cooperación*, Edición Especial Conmemorativa, 51 Aniversario, Caracas 1989, páginas 1 a 27.
563. «El régimen de protección al consumidor y su aplicación a empresas productoras de bienes no sometidos a regulación de precios», en *Revista de Derecho Público*, N° 39, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1989, páginas 39 a 50
564. «Administración Pública. Siglo XX» en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Fundación Polar, Caracas 1989, Tomo I, páginas 43 a 53.
565. «Territorio de Venezuela. Período Republicano», en *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo II, Fundación Polar, Caracas 1989, páginas 867 a 874
566. «La sentencia de los lapsos procesales (1989) y el control difuso de la constitucionalidad de las leyes», en *Revista de Derecho Público*, N° 40, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1989, páginas 157 a 175.
567. «El régimen de control de precios y algunas inconstitucionalidades» en *Revista de Derecho Público*, N° 38, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1989, páginas 53 a 57
568. «El Poder Municipal, vigencia histórica y política de los Ayuntamientos» en *El Municipio Moderno y la Participación Social*, Centro de Promoción del Hombre, Caracas 1989, páginas 23 a 30.
569. «Prólogo» al libro de Humberto Briceño León, *La acción de inconstitucionalidad en Venezuela*, Colección Estudios Jurídicos, N° 47, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1989, páginas 7 a 37.

570. «La libertad individual y sus consecuencias», *El Nacional*, Caracas 6-1-89, página A/4.
571. «Otras garantías del debido proceso y el hábeas corpus», *El Nacional*, Caracas 20-1-89, página A/4.
572. «El derecho a la integridad personal», *El Nacional*, Caracas 24-1-89, página A/4.
573. «La igualdad y la no discriminación», *El Nacional*, Caracas 27-1-89, página A/4.
574. «La inviolabilidad del hogar doméstico», *El Nacional*, Caracas 31-1-89, página A/4.
575. «La inviolabilidad de la correspondencia», *El Nacional*, Caracas 3-2-89, página A/4.
576. «La libertad de tránsito y de establecimiento», *El Nacional*, Caracas 07-02-89, página A/4.
577. «La libertad religiosa y de cultos», *El Nacional*, Caracas 10-2-89, página A/4.
578. «La libertad de expresión del pensamiento», *El Nacional*, Caracas 14-2-89, página A/4.
579. «La libertad personal las detenciones administrativas y la Ley de Vagos y Maleantes», *El Nacional*, Caracas 21-2-89, páginas A/4.
580. «El derecho de rectificación o respuesta», *El Nacional*, Caracas 24-2-89, página A/4.
581. «El derecho a la información», *El Nacional*, Caracas 28-02-89, página A/4.
582. «La restricción de la libertad económica y las regulaciones ejecutivas de la economía», *El Nacional*, Caracas 7-3-89, página A/4.
583. «La Constitución y la restricción de la libertad económica», *El Nacional*, Caracas 10-3-89, página A/4.
584. «Consecuencias jurídicas del restablecimiento de la garantía económica», *El Nacional*, Caracas 14-3-89, página A/4.
585. «Los derechos fundamentales y la garantía constitucional de la reserva legal», *El Nacional*, Caracas 17-3-89, página A/4.

586. «Otras garantías constitucionales de los derechos fundamentales», *El Nacional*, Caracas 21-3-89, página A/4.
587. «Las garantías judiciales y otras garantías específicas de los derechos humanos», *El Nacional*, Caracas 28-3-89, página A/4.
588. «La restricción o suspensión de las garantías constitucionales», *El Nacional*, Caracas 31-3-89, página A/4.
589. «Los efectos de las medidas de restricción o suspensión de las Garantías Constitucionales», *El Nacional*, Caracas 11-4-89, página A/4.
590. «El amparo a los derechos y la suspensión o restricción de las garantías constitucionales», *El Nacional*, Caracas 14-4-89, página A/4.
591. «El ámbito de la suspensión de garantías de febrero-marzo de 1989 (I)», *El Nacional*, Caracas 18-4-89, página A/4.
592. «El ámbito de la suspensión de garantías de Febrero-Marzo de 1989 (II)», *El Nacional*, Caracas 21-4-89, página A/4.
593. «La informalidad jurídica de la suspensión de garantías de febrero-marzo de 1989», *El Nacional*, Caracas 25-4-89, página A/4.
594. «Otras informalidades de la suspensión de garantías», *El Nacional*, Caracas 28-04-89, página A/4.
595. «El toque de queda y su insólita informalidad», *El Nacional*, Caracas 5-5-89, página A/4.
596. «El control de la suspensión o restricción de garantías constitucionales», *El Nacional*, Caracas 09-5-89, página A/4
597. «La emergencia y la legalidad en las circunstancias excepcionales», *El Nacional*, Caracas 16-5-89, página A/4.
598. El «hecho del Príncipe», *El Nacional*, Caracas 23-5-89, página A/4.
599. «La huelga de la justicia», *El Nacional*, Caracas 26-5-89, página A/4.
600. «¡A cuidarse de la policía!», *El Nacional*, Caracas 30-5-89, página A/4.
601. «El paro, la huelga y los «piquetes» disuasivos», *El Nacional*, Caracas 02-06-89, página A/4.
601. «La elección uninominal de concejales (una propuesta de hace dos décadas)», *El Nacional*, Caracas 06-06-89, página A/4.

603. «La responsabilidad de un Presidente de la República», *El Nacional*, Caracas 09-06-89, página A/4.
604. «La responsabilidad penal de un Presidente de la República y los delitos contra la cosa pública», *El Nacional*, Caracas 13-06-89, página A/4.
605. «Otros delitos contra la cosa pública en los cuales podría incurrir un Presidente de la República», *El Nacional*, Caracas 20-6-89, página A/4.
606. «Cómo se enjuicia penalmente a un Presidente de la República o a un ex Presidente por hechos cometidos durante su actuación», *El Nacional*, Caracas 23-6-89, página A/4.
607. «La responsabilidad civil de un Presidente de la República y el enriquecimiento ilícito», *El Nacional*, Caracas 27-6-89, página A/4.
608. «Las responsabilidades administrativa y política de un Presidente de la República», *El Nacional*, Caracas 30-6-89, página A/4.
609. «El Poder Judicial», *El Nacional*, Caracas 4-7-89, página A/4.
610. «El derecho de acceder a la justicia», *El Nacional*, Caracas 11-7-89, página A/4.

## 1990

611. **LOS DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA: CASI 200 AÑOS DE HISTORIA**, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, N° 38, Caracas 1990, 462 páginas.
612. **PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO** (Prólogo de Eduardo García de Enterría), Editorial Civitas, Madrid 1990, 200 páginas.
613. **LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN MUNICIPAL 1989** (en colaboración con *Hildegard Rondón de Sansó* y *Carlos Ayala Corao*), Colección Textos Legislativos, N° 10, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990, 361 páginas.
614. **LEYES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN** (en colaboración con *Carlos Ayala Corao*, *Jorge Sánchez Melean*, *Gustavo Linares* y *Humberto Romero Muci*), Colección Textos Legislativos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990, 299 páginas.

615. LA DECLARACIÓN FRANCESA DE DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO (1789) Y SU INFLUENCIA SOBRE LAS CONSTITUCIONES. EL CASO DE VENEZUELA, (multigrafiado), Ponencia al XIII Congrès International de Droit Comparé, Montreal, 1990, 57 páginas.
616. EL NUEVO FEDERALISMO Y EL RETO DE HACER EL ESTADO ZULIA, COMISIÓN PARA LA REFORMA EL ESTADO, (COPRE-ZULIA), Gobernación del Estado Zulia, Maracaibo 1990, 20 páginas.
617. «La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada» en *Transición democrática en América Latina: reflexiones sobre el debate actual, Memoria III Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, San José 1990, páginas 89-137.
618. «Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires», *Rapports Généraux XIIIe Congrès International*, Académie Internationale de Droit Comparé, Montreal 1990, páginas 795 a 824.
619. «Consideraciones sobre la ejecución de los actos administrativos (a propósito de los actos administrativos que ordenan el desalojo de viviendas)» en *Revista de Derecho Público*, N° 41, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1990, páginas 163 a 176.
620. «El régimen de selección de contratistas en la Administración Pública y la Ley de Licitaciones» en *Revista de Derecho Público*, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1990, páginas 5 a 25.
621. «Reflexiones sobre la Constitución Económica» en *Revista de Derecho Público*, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1990, páginas 5 a 16.
622. «El control de la constitucionalidad de las Leyes Aprobatorias en Tratados Internacionales y la cuestión Constitucional de la Integración Latinoamericana» en *Revista de Derecho Público*, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1990, páginas 225 a 229.
623. «Los deberes de los funcionarios públicos» en *Revista de Control Fiscal*, N° 125 (Selección de artículos publicados 1959-1985), Contraloría General de la República, Caracas 1990, páginas 414 a 427.
624. «Discurso» en *I Jornadas de Coordinación del Gobierno Local, Documento Final*, Mérida, 28-29 Junio 1990, Corpoandes, Alcaldía de Mérida, Mérida 1990, páginas 134 a 141.

625. «Prólogo» al libro de Daniel Zovatto, *Los Estados de Excepción y los Derechos Humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José, 1990, páginas 11 a 33.

## 1991

626. **LA CONSTITUCIÓN Y SUS ENMIENDAS**, Colección Textos Legislativos, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, 217 páginas.
627. **PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA**, Colección Estudios Jurídicos, N° 49, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, 146 páginas.
628. **EL CASO DE LAS CARTAS DE CRÉDITO (EFECTOS RETROACTIVOS Y CONFISCATORIOS DE LA UNIFICACIÓN CAMBIARIA Y EL RÉGIMEN DE LAS SUBVENCIONES ADMINISTRATIVAS)**, Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, 150 páginas.
629. «La Descentralización Política en Venezuela: 1990. El inicio de una reforma» en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*, Madrid-Caracas 1991, páginas 131 a 160.
630. «Reflexiones sobre la Constitución económica» en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, Tomo V, páginas 3.839 a 3.853.
631. «El Preámbulo de la Constitución» en *Revista de Derecho Público*, N° 45, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1991, páginas 31 a 36.
632. «Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela» en *Financiación y democratización interna de partidos políticos. Aproximaciones. Memoria IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, San José, 1991, páginas 121 a 139.
633. «La Constitución de 1961 y los problemas del Estado Democrático y Social de Derecho» en *Reflexiones sobre la Constitución (Tres Décadas en vigencia)*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas 1991, páginas 15 a 38.

634. «La universalidad del control contencioso-administrativo» en *Revista de Derecho Público*, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1991, páginas 5 a 22.
635. «La Constitución como fuente del derecho administrativo» en *Revista de Derecho Público* N° 47, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas julio-septiembre 1991, páginas 35 a 41.
636. «El derecho de amparo en Venezuela» en *Revista de Derecho*, N° 1, año V, Facultad de Derecho, Universidad Central, Santiago de Chile 1991, páginas 151 a 178.
637. «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la actividad de policía administrativa» en *Revista de Derecho Público*, N° 48, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1991, páginas 51 a 66.
638. «El control de la acción administrativa municipal» en *XX Congreso Interamericano de Municipios*. Servicios Básicos Municipales: Derechos y Deberes de los Ciudadanos. OICI, Madrid 1991, páginas 135 a 148.

## 1992

639. **REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCIÓN AMERICANA (1776) Y LA REVOLUCIÓN FRANCESA (1789) Y SUS APORTES AL CONSTITUCIONALISMO MODERNO**, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, 213 páginas.
640. **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, Colección Estudios Jurídicos, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, 302 páginas.
641. **LES PRINCIPES DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE NON CONTENTIEUSE. Etudes de Droit Comparé (France, Espagne, Amérique Latine)**, (Prólogo de Frank Moderne), Editorial Económica, París 1992, 167 páginas.
642. **EL CASO DEL MONSTRUO DE LOS PALOS GRANDES. ESTUDIO JURÍDICO-URBANÍSTICO** (en colaboración con *Carlos Ayala Corao*), Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, 586 páginas.

643. «La universalidad del control contencioso administrativo» en *Libro de la Amistad en Homenaje a Enrique Pérez Olivares*, Caracas 1992, páginas 203 a 226,
644. «El sistema constitucional venezolano» en D. García Belaúnde, F. Fernández Segado y R. Hernández Valle (Coordinadores), *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid 1992, páginas 771 a 815.
645. «La Constitución de 1961 y los problemas del Estado democrático y social de derecho» en *La Constitución Nacional, 30 años después*, Anuario Homenaje del Instituto de Derecho Comparado de la Facultad de Derecho al Centenario de la Universidad de Carabobo, Valencia 1992, páginas 193 a 216.
646. «El derecho de amparo en Venezuela» en *Garantías jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992, páginas 7 a 53.
647. «Consideraciones sobre el contencioso-administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la administración» en *Revista de Derecho Público*, N° 49, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1992, páginas 5 a 26
648. «La nulidad de actos electorales y su influencia en las Elecciones (a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 11-12-90)» en *Revista de Derecho Público*, N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, abril-junio 1992, páginas 199 a 205.
649. «Consideraciones sobre el régimen jurídico de los juegos y apuestas lícitas» en *Revista Tachirensis de Derecho*, N° 2, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1992, páginas 63 a 68.
650. «Problemas de la Federación centralizada (A propósito de la elección directa de Gobernadores)», *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1992, páginas 85 a 131.
651. «Las provincias coloniales y la organización territorial del Estado venezolano» en *Revista de Derecho Público*, N° 51, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-septiembre 1992, páginas 5 a 14.
652. «Bases del sistema concentrado de justicia constitucional» en *Revista de Derecho Público*, N° 52, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas octubre-diciembre 1992, página 25 a 39.

653. «Discurso» en *Ceremonial y Discursos Pronunciados en el Acto de Investidura de Doctor Honoris Causa del Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, abril 1992, páginas 47 a 54
654. «Prólogo» al libro de Carlos Ayala Corao, *El Régimen Presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, N° 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, páginas 9 a 18.
655. «Prólogo» al libro de Gerardo Fernández, *Los Decretos Leyes (la facultad extraordinaria del artículo 190, ordinal 8° de la Constitución)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1992, páginas 9 a 30.
656. «Presentación» edición y traducción (en colaboración con *Luis Castro Leiva*), al libro J.A. Jolowicz (ed), *DERECHO INGLES*, Caracas 1992.
657. «Constitución Económica», *El Nacional*, Edición Aniversaria, Caracas, 3-8-92.

## 1993

658. **NUEVASTENDENCIAS EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA**, Cuadernos de la Cátedra de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías de la Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993, 238 páginas.
659. **EL AMPARO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES. UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA**, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 1, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal 1993, 138 páginas.
660. **EL AMPARO A LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES GARANTÍAS. UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Curso Interdisciplinario), San José, Costa Rica, 1993, (mimeo), 120 páginas.
661. **LEY ORGÁNICA DEL SUFRAGIO**, Colección Textos Legislativos, N° 13, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993, 230 páginas.

662. **EL CASO DEL BANCO DE VENEZUELA** (en colaboración con *Armida Quintana Matos, León Enrique Cottin, Gabriel Ruan Santos y Carlos Ayala Corao*), *Volumen I, La acción de amparo*, Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 3, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1993, 457 páginas.
663. «El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes. Estudio de Derecho Comparado» en *Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Tomo II, Bogotá 1993, páginas 705 a 846.
664. «El amparo a los derechos y libertades constitucionales y la acción de tutela a los derechos fundamentales en Colombia: una aproximación comparativa» en Manuel José Cepeda (editor), *La Carta de Derechos. Su interpretación y sus implicaciones*, Editorial Temis, Bogotá 1993, páginas 21 a 81.
665. «El amparo a los derechos y libertades constitucionales y la acción de tutela a los derechos fundamentales en Colombia: una aproximación comparativa», en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez*, Tomo 3, Editorial Civitas, Madrid 1993, páginas 2.695 a 2.748.
666. «La anulación de las elecciones de Gobernadores de Diciembre de 1992 en los Estados Barinas y Sucre (comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 30-03-93)», en *Revista Tachirensis de Derecho*, N° 3, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, enero-junio 1993, páginas 141 a 146.
667. «Consideraciones sobre el régimen jurídico de las Quebradas y el carácter de propiedad privada de sus causas o lechos (con especial referencia a las situadas en zonas urbanas)» en *Revista de Derecho Público*, Nos. 53-54, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-junio 1993, páginas 94 a 100.
668. «Comparaciones de los modelos español y francés con el proceso venezolano» en *Descentralización y modernización del Estado en Venezuela, III Jornadas de la Procuraduría General del Estado Aragua*, Maracay 1993, páginas 241 a 258.

## 1994

669. **EL CONTROL CONCENTRADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO**, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 2, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1994, 179 páginas
670. **RÉGIMEN CAMBIARIO**, Tomo I, Colección Estudios Jurídicos, N° 62, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, 324 páginas.
671. **INFORME SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN VENEZUELA 1993**, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994), Caracas 1994, 1.072 páginas.
672. **LOS DERECHOS DEL NIÑO VS. LOS ABUSOS PARLAMENTARIOS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN** (en colaboración con *José Guillermo Andueza* y *Gerardo Fernández*), Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, 167 páginas.
673. «Consideraciones sobre el contencioso-administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración», en *Liber Amicorum Homenaje a la Obra Científica y Docente del Profesor José Muci Abraham*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994, páginas 331 a 368.
674. «Consideraciones sobre el derecho a la vida privada y a la intimidad económica y a su protección» en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 1994, páginas 53 a 66.
675. «Consideraciones sobre el contencioso-administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la Administración» en «*Homenaje al profesor Eduardo Ortíz Ortíz*», Colegio Santo Tomás de Aquino, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, Costa Rica 1994, páginas 539 a 561.
676. «Las protecciones constitucionales y legales contra las tributaciones confiscatorias» en *Revista de Derecho Público*, N° 57-58, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-junio 1994, páginas 5 a 24.
677. «Consideraciones sobre el régimen jurídico histórico y actual de los ejidos (con especial referencia a los ejidos de Caracas» en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 5, Caracas 1994, páginas 7 a 30.

678. «Algunos comentarios al Régimen de la Contratación Estatal en Colombia» en *Revista de Derecho Público*, N° 59-60, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-diciembre 1994, páginas 75 a 80.
679. «Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho venezolano» en *Seminario Internacional sobre Derecho Urbano*, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Cali 1994, páginas 191 a 245.
680. «Introducción al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística» en *Seminario Internacional sobre Derecho Urbano*, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Cali 1994, páginas 247 a 290.
681. «Discurso en el acto realizado con motivo de la presentación de la obra *Liber Amicorum*, Homenaje a la Obra Científica y Docente del Profesor Jose Muci Abraham» en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 129, Año LXXI, Caracas, 1994, páginas 81 a 96.
682. (Editor y Director), «Presentación» (páginas 8 a 11), *MANUAL DE ZONIFICACION DE LOS MUNICIPIOS BARUTA Y EL HATILLO*, Fundación de Derecho Público, Caracas 1994, 864 páginas.

## 1995

683. **EL SISTEMA MIXTO O INTEGRAL DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA Y VENEZUELA**, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público N° 39) y Pontificia Universidad Javeriana (Quaestiones Juridicae N° 5), Bogotá 1995, 120 páginas
684. **CONTRATACIÓN ESTATAL, DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONSTITUCIÓN** (en colaboración con *Jorge Velez García*), Pontificia Universidad Javeriana, Quaestiones Juridicae N° 6, Bogotá 1995, 51 páginas
685. **EL DERECHO A LA INTIMIDAD Y A LA VIDA PRIVADA Y SU PROTECCIÓN FRENTE A LAS INJERENCIAS ABUSIVAS O ARBITRARIAS DEL ESTADO** (en colaboración con *Carlos Ayala Corao*), Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, 347 páginas

686. «Los problemas de la Administración Pública y la capacidad de acción del Estado en América Latina» en Manfred Molds y Josef Thesing (Ed.), *El Estado en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA, Buenos Aires 1995, páginas 175 a 248.
687. «La Justicia Constitucional» en *Revista Jurídica del Perú*, Año XLV N° 3, Lima, julio-septiembre 1995, páginas 121 a 180.
688. «Sistemas Jurídico Administrativos de la Ciudad» en *Caracas, Presente, y Futuro. Ideas para transformar una ciudad*, Alcaldía de Caracas, 1995, páginas 65 a 73
689. «El Sistema Mixto o Integral de Control de la Consticionalidad en Colombia y Venezuela» en *Revista Tachirenses de Derecho*, Universidad Católica del Táchira, N° 5-6, San Cristóbal, enero-diciembre 1994, páginas 111 a 164.
690. «El Federalismo en la Historia Política Venezolana» en *Provincia. Revista del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales*, N° 1, Mérida, diciembre 1995, páginas 19 a 27.
691. «La formación del Estado Venezolano» en *Paramillo. Miscellanea Ioseph del Rey Fajardo, S.J. Sexagenario dicata*, N° 14, Caracas 1995, páginas 197 a 361.
692. «El proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia» en *Revista de Derecho Público*, N° 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-diciembre 1993, páginas 47 a 59.
693. «Discurso de Orden en la Sesión Solemne de la Asamblea Legislativa del Estado Táchira con motivo del Aniversario de la primera Constitución del Estado del 21 de septiembre de 1964» en *Revista Foro Judicial*, N° 1, Colegio de Abogados del Estado Táchira, Instituto de Estudios Jurídicos Dr. Santiago Briceño, San Cristóbal 1995, páginas 36 a 53.
694. «Palabras con motivo de las Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo» en *Contencioso Administrativo, Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas 1995*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, páginas 31 a 39 y 783 a 790.
695. Editor y «Presentación» al libro de Eduardo García de Enterría, Massimo Severo Giannini, Roland Drago, Antonio Jiménez Blanco y José

Guillermo Andueza, *El Caso del Banco Central de Venezuela. Tomo II. La incompetencia de la Comisión Nacional de Valores para declarar acciones en Sociedades Anónimas como Acciones en Tesorería*, Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 6, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1995, 159 páginas.

## 1996

696. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO I, EL RÉGIMEN HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1996, 715 páginas
697. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO II, EL RÉGIMEN DEL PODER PÚBLICO Y SU DISTRIBUCIÓN VERTICAL: EL PODER NACIONAL Y EL RÉGIMEN FEDERAL Y MUNICIPAL**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996, 754 páginas.
698. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO III, LA DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO Y EL SISTEMA DE GOBIERNO**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996, 722 páginas.
699. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO IV, LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1996, 566 páginas.
700. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO VI, LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1996, 642 páginas.
701. **LAS GRANDES DECISIONES DE LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (1991-1996)** (en colaboración con *Luis A. Ortiz-Alvarez*), Colección Jurisprudencia, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, 1.066 páginas.
702. **LEY PARA PROMOVER Y PROTEGER EL EJERCICIO DE LA LIBRE COMPETENCIA** (en colaboración con *Gustavo Linares Benzo, Luis Ortiz*

- y *Faustino Flamarique*), Colección Textos Legislativos, N° 14, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, páginas 7 a 99.
703. LE DROIT COMMUNITAIRE EUROPÉEN: UNE EXPÉRIENCE POUR L'INTEGRATION ANDINE, The European Union in a Changing World, Bruxelles, 19-20 September 1996, Commission Européenne, Bruxelles 1996, 21 páginas.
704. «La Función de la Procuraduría General de la República en la Emergencia Financiera» en *Aspectos Fundamentales de la Emergencia Financiera*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 10, Caracas 1996, páginas 107 a 132.
705. «El reto democrático de la descentralización» en *La Gerencia Necesaria*, Maracaibo 1996, páginas 153 a 179.
706. «Algunos comentarios al régimen de la contratación estatal en Colombia» en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Ramón Real*, Instituto de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo 1996, páginas 455 a 461.
707. «La formación del Estado venezolano» en *II Jornadas Colombo Venezolanas de Derecho Público*, Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1996, páginas 33 a 217.
708. «Control de la constitucionalidad. La justicia constitucional» en *El Derecho Público de finales de Siglo. Una perspectiva iberoamericana*, Fundación BBV, Editorial Civitas, Madrid 1996, páginas 517 a 570.
709. «La Justicia Constitucional en América Latina» en *Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: Perspectivas para el próximo milenio, Memorias Congreso Internacional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1996, páginas 466 a 516.
710. «La interaplicación del Derecho Público y del Derecho Privado a la Administración Pública y el proceso de huída y recuperación del Derecho Administrativo» en *Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas 1996*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 1996, páginas 23 a 73.
711. «El sistema mixto o integral de control de constitucionalidad en Colombia y Venezuela» en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Medellín-Colombia 1996, páginas 163 a 246.

712. «Presentación» al libro de Alfredo Morles Hernández, *El caso del Banco de Venezuela, Tomo III, El Takeover del Banco de Venezuela*, Colección Opiniones y Alegatos Jurídicos, N° 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1996, 318 páginas.

## 1997

713. **INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES, TOMO VII, LA JUSTICIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 1997, 613 páginas
714. **LA CIUDAD ORDENADA (ESTUDIO SOBRE «EL ORDEN QUE SE HA TENER EN DESCUBRIR Y POBLAR» O SOBRE EL TRAZADO REGULAR DE LA CIUDAD HISPANOAMERICANA, EN PARTICULAR, DE LAS CIUDADES DE VENEZUELA)**, Universidad Carlos III, Madrid 1997, 203 páginas.
715. **REFLEXIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN VENEZUELA Y EN LA AMÉRICA COLONIAL** (con un apéndice de la bibliografía del autor), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1997, 315 páginas.
716. **LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA**, *Compilación y Estudio Preliminar de Allan R. Brewer-Carías*, 2ª Edición, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, 1.210 páginas.
717. «El Régimen de gobierno y administración municipal» en *Provincia, Revista del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales*, CIEPROL, N° 3-4, Mérida 1997, páginas 20 a 24.
718. «El sistema mixto de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela» en G. J. Bidart Campos y J. F. Palominio Manchego (Coordinadores), *Jurisdicción Militar y Constitución en Iberoamérica, Libro Homenaje a Domingo García Belaúnde*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana), Lima 1997, páginas 483 a 560.
719. «Fundamentos de los Derechos Humanos y la Constitución Cubana. Comentarios sobre las exposiciones de los Profesores Cubanos» en *Seminario sobre Derechos Humanos La Habana, 30-31 mayo, 1º junio*

1996, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión Nacional de Juristas de Cuba, San José, 1997.

720. «Comentarios sobre el derecho al desarrollo» en *Seminario sobre Derechos Humanos La Habana, 30-31 mayo, 1º junio 1996*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión Nacional de Juristas de Cuba, San José, 1997, páginas 191 a 202.
721. «La descentralización en la perspectiva de la democracia del futuro» (Comentarios), en *La integración y la democracia del futuro en América Latina*, Ministerio para el Enlace entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República, Congreso Nacional de la República de Venezuela, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas 1997, páginas 229 a 234.
722. «La jurisdicción constitucional en América Latina» en Domingo García Belaúnde-Francisco Fernández Segado (Coordinadores), *La jurisdicción constitucional en Iberoamerica*, Dykinson S.L. (Madrid), Editorial Jurídica Venezolana (Caracas), Ediciones Jurídicas (Lima), Editorial Jurídica E. Esteva (Uruguay), Madrid 1997, páginas 117 a 161.
723. «Prólogo» al libro de Argelia Ríos (Invest.), *Descentralización: La inversión rentable para el futuro*, Foros Fundación EnCambio, Caracas, 1997, páginas 19 a 38.



## CONTENIDO

Nota explicativa de un Libro Regalo .....	5
I. REFLEXIÓN EN MADRID: CARLOS III Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL POBLAMIENTO EN AMÉRICA	19
I. Carlos III y los cambios americanos .....	22
II. La organización del poblamiento de América .....	25
III. La importancia de fundar pueblos, villas y ciudades	27
IV. La organización territorial de la América colonial y de las Provincias de Venezuela .....	30
V. La independencia de Venezuela y el fin del Antiguo Régimen .....	35
VI. La restauración y el abandono de América .....	38
II. REFLEXIÓN EN SAN CRISTÓBAL: EL POBLAMIENTO DEL TÁCHIRA Y LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL ...	43
I. El Táchira en la conquista sin poblamiento .....	45
II. El Táchira como lugar de paso para el poblamiento de la Provincia de las Sierras Nevadas .....	48
III. La fundación de San Cristóbal .....	50
IV. El poblamiento de la Provincia del Santo Espíritu y el Corregimiento de Mérida-La Grita .....	52
V. La independencia de las Provincias del Occidente de Venezuela .....	54
VI. La Provincia del Táchira y el Estado Mérida .....	56

VII. Las Asambleas Legislativas en el proceso de descentralización política .....	59
III. REFLEXIÓN EN BOGOTÁ: EL PROCESO DE POBLAMIENTO DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA (SIGLO XVI)	67
I. La ciudad de Nueva Cádiz .....	71
II. El poblamiento de la Provincia de Margarita .....	72
III. El poblamiento de la Provincia de Venezuela .....	75
1. El precario poblamiento de la Provincia de Venezuela bajo los Welser .....	75
A. La ciudad de Coro .....	75
B. La Capitulación de Alfinger y Sailer de 1528 .....	76
C. Los descubrimientos de Federman .....	80
D. Las desventuras de la Gobernación de los Welser .....	84
E. La ciudad de El Tocuyo y el inicio del poblamiento de la Provincia .....	85
2. El poblamiento de la Provincia de Venezuela después de los Welser .....	88
A. La ciudad de Trujillo .....	89
B. El poblamiento del centro: Caracas .....	89
C. La ciudad de Carora .....	91
D. La ciudad de Maracaibo .....	91
E. San Sebastián de los Reyes y el poblamiento del centro .....	92
F. La ciudad de Guanare .....	93
IV. El poblamiento de las Provincias de las Sierras Nevadas y del Espíritu Santo .....	93
1. Pamplona y las Sierras Nevadas .....	93
A. La fundación de la ciudad de Mérida .....	95
B. La fundación de San Cristóbal .....	96
3. La población de la Provincia del Espíritu Santo ..	97

A. La fundación de la Grita .....	97
B. La fundación de Altamira de Cáceres y Barinas .....	98
C. La fundación de Gibraltar y de Pedraza .....	98
5. El corregimiento de Mérida-La Grita .....	99
V. El poblamiento de la Provincia de Nueva Andalucía .	99
1. Las vicisitudes de una conquista fallida .....	99
2. La ciudad de Cumaná y el poblamiento de la costa oriental .....	103
VI. El poblamiento de la Provincia de Guayana o El Dorado .....	105
IV. REFLEXIÓN EN CARACAS: EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: LA PERSPECTIVA FEDERAL .....	109
Introducción .....	111
I. Aspectos del federalismo en el constitucionalismo contemporáneo .....	113
1. La superación de la vieja dicotomía: Estado Unitario-Estado Federal, ante el tema de la descentralización .....	113
2. El caso de Venezuela, como una referencia particular sobre la Federación Latinoamericana y su trayectoria histórica .....	118
II. La descentralización política en el mundo contemporáneo .....	125
1. La universalidad del fenómeno .....	125
2. La descentralización política como proceso más amplio y distinto que la municipalización .....	127
3. La indispensable necesidad de estructurar gobiernos democráticos en los niveles intermedios producto de la descentralización política .....	129
4. La descentralización política como fenómeno del mundo contemporáneo .....	130
	309

III. La descentralización como pieza esencial de la reforma del Estado contemporáneo .....	132
1. La coincidencia de la descentralización política con las exigencias de privatización y desregulación .....	132
2. La descentralización política como instrumento para el fortalecimiento del Estado Nacional .....	135
3. La distribución territorial de competencias públicas .....	137
4. La descentralización política y los recursos financieros y tributarios .....	139
5. El impacto de la descentralización en las relaciones de Poder .....	142
Conclusión .....	143
V. REFLEXIÓN EN MARACAIBO: EL RETO DEMOCRÁTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	147
I. Los grandes ciclos históricos-políticos .....	150
1. El Estado independiente y autónomo semi-descentralizado .....	151
2. El Estado federal y la autocracia de los caudillos regionales .....	153
3. El Estado autocrático centralizado .....	155
4. El Estado democrático centralizado de partidos y su crisis .....	157
II. La política de descentralización .....	164
1. La búsqueda de un compromiso de la Administración Pública Nacional .....	166
2. Los mecanismos intergubernamentales para la descentralización .....	166
3. El proceso de transferencia de competencias exclusivas y concurrentes .....	168
4. Las medidas institucionales para la descentralización adoptadas .....	170

5. La extensión del proceso más allá de la descentralización .....	173
6. La Ley Habilitante y la participación de Estados y Municipios en el Impuesto al Valor Agregado ..	175
7. La descentralización y los Municipios .....	177
Conclusión .....	179
VI. OTRA REFLEXIÓN EN CARACAS: LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA FEDERACIÓN VENEZOLANA ...	181
I. Agradecimientos .....	183
II. La Academia y la situación del país .....	185
III. La democratización y la descentralización política ...	186
IV. El federalismo venezolano del Siglo XIX .....	189
V. La centralización política del Siglo XX y los problemas del proceso de descentralización .....	194
VII. DISCURSO DEL PROFESOR LUCIANO PAREJO ALFONSO	203
VIII. DISCURSO DEL PROFESOR PEDRO NIKKEN .....	213
APÉNDICE: LISTA DE PUBLICACIONES DE ALLAN RANDOLPH BREWER-CARÍAS .....	231



ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRI-  
MIR EN EL MES DE NOVIEMBRE DE MIL  
NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE EN  
LAS PRENSAS VENEZOLANAS DE  
EDITORIAL ARTE, EN LA  
CIUDAD DE CARACAS